

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Konsepsi tentang kedaulatan rakyat telah dianut dalam Pembukaan dan Batang Tubuh<sup>1</sup> Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa yang di maksud dengan kedaulatan adalah kekuasaan negara yang paling tinggi.<sup>2</sup> Sehingga dari pengertian tersebut, maka kedaulatan rakyat memiliki makna bahwa kekuasaan paling tinggi berada di tangan rakyat dan rakyatlah yang mempunyai wewenang tertinggi untuk menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara.

Dari prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana dijelaskan diatas, kemudian muncul kehendak dari rakyat agar tercipta suatu kesejahteraan bersama melalui cara-cara untuk mengelola kehidupan kenegaraan. Cara untuk mengelola kehidupan kenegaraan tersebut adalah demokrasi yang sudah dikenal sejak Yunani Kuno yang diutarakan di Athena Kuno pada abad ke-5 Sebelum Masehi.<sup>3</sup> Demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan dalam kerangka untuk membatasi suatu kewenangan pemerintah dengan tujuan dapat menciptakan pemerintahan yang *check and balances*.<sup>4</sup>

Sebagai perwujudan demokrasi, di dalam *International Commission of Jurist* (ICJ) yang diadakan di kota Bangkok pada Tahun 1965, telah dinyatakan bahwa “penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas merupakan

<sup>1</sup> Lihat Pasal 1 Ayat 2 *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

<sup>2</sup> Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi*, (Malang: Setara Press, 2013), Hlm. 159

<sup>3</sup> Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, (Malang: Total Media, 2008), Hlm. 140

<sup>4</sup> Jazim Hamidi, *loc.cit.*

salah satu syarat dari enam syarat dasar bagi negara demokrasi perwakilan di bawah *rule of law*.<sup>5</sup> Selanjutnya juga dirumuskan tentang pemerintahan demokrasi berdasarkan perwakilan, yakni suatu bentuk pemerintahan dimana warga negara melaksanakan hak yang sama melalui wakil-wakil yang dipilih dan bertanggung jawab kepada mereka melalui proses pemilihan-pemilihan yang bebas.<sup>6</sup>

Pasca Perubahan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda) yang melandaskan pembentukannya dari Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945<sup>7</sup>, para pembuat Undang-Undang telah memasukkan ketentuan mengenai pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Sehingga sampai saat ini, sistem pemilihan langsung dan bebas bukan hanya digunakan sebagai sarana memilih DPR RI, DPD RI, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden saja, tetapi juga meliputi pemilihan gubernur, bupati dan walikota.

Pemilihan gubernur, bupati dan walikota yang dilakukan melalui pemilu telah merubah wajah demokrasi di tingkat regional daerah. Rakyat dalam pelaksanaan pilkada berdaulat dalam memilih langsung calon gubernur, calon bupati dan calon walikota yang dikehendaki secara jujur, bebas, langsung, rahasia, umum dan adil<sup>8</sup> Dengan memilih pimpinan daerah secara langsung, maka rakyat di daerah diberikan kesempatan yang luas untuk menentukan siapa pembuat kebijakan di daerahnya, sekaligus setiap warga

<sup>5</sup> Didik Sukriono, Op.Cit, Hlm.155.

<sup>6</sup> Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press Jilid II, 2006), Hlm.172

<sup>7</sup> Pasal 18 Ayat (4) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* menyatakan bahwa: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”

<sup>8</sup> Lihat Pasal 56 Ayat 1 *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*

negara diberikan hak yang sama untuk mencalonkan diri sebagai pembuat kebijakan.

Dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat di tingkat lokal daerah, masyarakat di daerah dapat meminta pertanggungjawaban secara langsung kepada gubernur, bupati dan walikota yang dipilihnya. Salah satu proses permintaan tanggung jawab adalah melalui proses pemilihan umum. Melalui proses pemilihan umum, masyarakat di daerah dapat mendorong proses akuntabilitas<sup>9</sup> dengan tidak memilih kembali gubernur, bupati dan/atau walikota yang dianggap gagal dalam membuat kebijakan yang mensejahterakan rakyat.

Dengan adanya penilaian masyarakat secara langsung sebagai konsekuensi dari adanya prinsip efektifitas dan akuntabilitas<sup>10</sup> telah menjadikan semua partai pengusung calon gubernur, calon bupati dan calon walikota berkompetisi untuk mencari kandidat terbaik yang dapat memenuhi keinginan dari pemilih atau masyarakat di daerah. Mengingat kualitas calon gubernur, calon bupati dan calon walikota menjadi salah satu faktor pengaruh keinginan pemilih untuk menggunakan hak pilihnya.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> John Stewart menjelaskan bahwa : “Mereka yang memegang jabatan public dan mengelola uang masyarakat harus bertanggung jawab kepada pihak-pihak yang mereka wakili melalui tindakan yang ditempuhnya...” dalam Timothy D.Sisk diterjemahkan oleh Arif Subiyanto, *Demokrasi di tingkat local Buku Panduan Internasional IDEA Mengenal Keterlibatan, Keterwakilan, Pengelolaan Konflik dan Kepemerintahan: Meningkatkan Kualitas Pemilu yang Demokratis* (Sweden: International IDEA, 2002) Hlm..150

<sup>10</sup> Lihat Penjelasan Atas *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.*

<sup>11</sup> Edo Anderson, Direktur Lembaga Survei Sumatera Barat Leadership Forum (SBLF) Menyatakan bahwa : “Pilkada di Sumatera Barat sejak Tahun 2004 dipengaruhi oleh 5 faktor yaitu: cara pandang partai politik terhadap konstituentnya, kualitas calon, system pemilu, factor geografis dan factor ekonomi.” Miko Elfisha, *Menurut Lembaga Survei ada lima factor yang mempengaruhi jumlah pemilih*, Antara Sumbar, <https://sumbar.antaranews.com/berita/220713/menurut-lembaga-survei-ada-lima-faktor-yang-mempengaruhi-jumlah-pemilih>, Diakses pada tanggal 24 Februari 2018 Pukul 22.50 WIB (Online).

Salah satu usaha dari berbagai partai pengusung calon gubernur, calon bupati dan calon walikota untuk merebut hati rakyat di daerah adalah dengan memajukan calon yang berasal dari TNI dan POLRI. Hal demikian memang tidak menjadi persoalan ketika calon yang berasal dari TNI/POLRI dan diusung partai tertentu berstatus sebagai purnawirawan sebagai anggota TNI/POLRI. Mengingat seorang purnawirawan memiliki hak seperti warga negara Indonesia lainnya yakni hak untuk dipilih dan juga memilih dalam pemilihan umum sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa : *“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”*.

Namun, persoalan sektoral dalam pencalonan dari TNI dan POLRI tidak terlepas dari masalah dari sisi regulasi dan prakteknya. Dari sisi regulasi, terdapat celah hukum sebagaimana disampaikan oleh Direktur Pelaksana *Voxpol Center* P.S. Chaniago yang menyebutkan bahwa: *“Celah dalam Undang-Undang Pilkada dimanfaatkan oleh perwira aktif TNI dan Polri untuk menunjukkan gelagat dan motivasi politik mendekati kekuatan dan partai politik tertentu”*.<sup>12</sup> Hal demikian juga disampaikan oleh Direktur Eksekutif Imparsial yang menyatakan bahwa: *“berpartisipasinya sejumlah anggota TNI-POLRI aktif di pemilihan kepala daerah (Pilkada), adalah sebuah pelanggaran”*.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Reja Hidayat, *Mengusung Perwira Aktif Maupun Pensiunan TNI/POLRI Bukti Kegagalan Kaderisasi Parpol*, Tirto.id, <https://tirto.id/perang-perwira-tni-dan-polri-dalam-pilkada-2018-cC1M>, Diakses pada tanggal 25 Februari 2018 Pukul 22.01 WIB (Online).

<sup>13</sup> Nurmulia Rekso Purnomo, *Partisipasi Anggota TNI-Polri dalam Pilkada Adalah Pelanggaran*, Tribunnews.com, <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/01/09/partisipasi-anggota-tni-polri-di-pilkada-adalah-pelanggaran>, Diakses pada tanggal 25 Februari 2018 Pukul 22.04 WIB (Online).

Pelanggaran yang dimaksud, apabila dikaitkan dengan peraturan yang mengatur tentang pencalonan anggota maupun perwira TNI dan Polri yang masih aktif adalah adanya peraturan yang melarang TNI dan Polri untuk berpartisipasi dalam politik praktis. Hal tersebut dapat dilihat didalam beberapa ketentuan peraturan yang secara tegas mengatur larangan tersebut seperti dalam

*“Pasal 39 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI yang menyatakan bahwa : Prajurit dilarang ikut serta di dalam:*

- 1. Keanggota partai politik;*
- 2. Kegiatan politik praktis;*
- 3. Kegiatan bisnis; dan*
- 4. Kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilu dan jabatan politik lainnya.”*

Kemudian di Pasal 47 Ayat (1) Undang-Undang tentang TNI juga disebutkan bahwa: *“Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan”*.

Sedangkan di dalam Undang-Undang Kepolisian juga diatur secara tegas tentang pelarangan anggota Polri untuk berpartisipasi dalam politik praktis sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang POLRI disebutkan bahwa: *“Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis”*. Serta dilanjutkan pada Pasal 28 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang POLRI yang menyebutkan bahwa: *“Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian”*.

Adapun salah satu faktor yuridis terbentuknya Undang-Undang TNI dan Polri yang melarang anggota aktif TNI dan Polri untuk berpolitik adalah dengan terbitnya Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran POLRI. Dalam aturan tersebut, pada Pasal 5 Ayat (2) dan Pasal 10 Ayat (1) dikatakan bahwa : *“TNI dan POLRI bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.”*<sup>14</sup>

Dalam hal ini memiliki arti bahwa TNI dan Polri harus dikembalikan sebagai fungsi utamanya yakni untuk alat pertahanan dan keamanan negara Kesatuan Republik Indonesia. Tentunya pengaturan tentang militer dan politik yang ada bertujuan untuk memastikan hitam dan putih posisi militer dalam politik.

Dari beberapa ketentuan peraturan tentang larangan berpolitik praktis bagi anggota TNI/POLRI aktif sebagaimana disebutkan diatas, dapat diketahui bahwa tidak ada jalan sama sekali bagi TNI/POLRI aktif untuk mengikuti kontestasi politik dalam bentuk pemilihan kepala daerah. Karena hal tersebut merupakan konsekuensi dari upaya reformasi militer yang digulirkan sejak 1998.<sup>15</sup> Hal tersebut bukan tanpa alasan, mengingat sejarah mencatat bahwa cengkraman militer dalam perpolitikan tanah air ketika rezim Orde Baru berkuasa begitu kuat.<sup>16</sup>

Namun, jika dilihat dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor

<sup>14</sup> Lihat Pasal 5 Ayat (2) dan Pasal 10 Ayat (1) *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 Tahun 2000 Tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.*

<sup>15</sup> Tim Imparsial, *Alternative Policy : Gambaran Reformasi TNI dalam UU TNI*, (Imparsial: Jakarta, 2006), Hlm. i

<sup>16</sup> Ikhsan Yosarie, *Reformasi dan Militer*, Tempo.co, <https://indonesiana.tempo.co/read/112566/2017/06/14/Ikhsanyhoushal7/reformasi-dan-militer>, Diakses pada tanggal 26 Februari 2018 Pukul 11.07 WIB

1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-undang, maka kita akan menemukan bahwa anggota TNI/POLRI yang masih aktif memiliki celah untuk berpolitik praktis<sup>17</sup> dengan menjadi calon gubernur, calon bupati dan calon walikota. Adapun celah tersebut terdapat di dalam

*“Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Peengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-undang yang menyatakan bahwa:  
Calon Gubernur beserta calon Wakil Gubernur, Calon Bupati beserta Calon Waskil Bupati, dan Calon Walikota beserta Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu: menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta dalam Pemilu.”*

Dengan diperbolehkannya menyatakan secara tertulis surat pengunduran diri “sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan” sebagaimana bunyi Pasal diatas, hal tersebut telah mengisyaratkan bahwa anggota TNI/POLRI yang masih aktif di dinas keprajuritan diperbolehkan atau diberikan peluang untuk berpolitik praktis dengan cara mencalonkan diri sebagai calon gubernur, calon bupati dan calon walikota.

Adapun apabila di lihat dalam prakteknya, menurut anggota Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Fritz Edward Siregar menyatakan bahwa:

<sup>17</sup> Anne Ahira menjelaskan bahwa Politik Praktis adalah sebuah kehidupan politik yang saling memperebutkan kekuasaan. Secara Eksplisit kekuasaan berwujud jabatan, posisi atau kedudukan yang dicapai melalui sikap ambisius, perilaku beritikad dan bermotif, dan unsur kepentingan yang berjalan bersama dan saling berhimpitan. Anne Ahira, *Mengenal Dunia Politik Praktis*, AnneAhira.com, <http://www.ameahira.com/politik-praktis.htm>, Diakses paa tanggal 26 Februari 2018 Pukul 11.31 WIB.

“proses pengunduran diri seorang anggota aktif TNI/POLRI adalah paling lambat 60 (enam puluh) hari. Sehingga ditakutkan dalam proses tersebut terjadi lobi kepentingan karena masih berstatus sebagai anggota TNI/POLRI aktif”.<sup>18</sup>

Dengan demikian, hal tersebut tentu saja bertentangan dengan semangat reformasi di institusi TNI/POLRI dan Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota bertentangan dengan Undang-Undang TNI dan Polri yang mengatur larangan berpolitik praktis. Selain itu, dengan adanya fakta pernyataan diatas maka semakin jelas adanya celah norma yang terdapat dalam bunyi Pasal Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Oleh karena itu, perlu adanya perbaikan pengaturan tenggang waktu pengunduran diri bagi anggota TNI dan POLRI aktif sebelum terjun dalam pencalonan pemilihan gubernur, bupati dan walikota.

Di masa reformasi saat ini, anggota aktif TNI/POLRI memang dilarang untuk berpolitik praktis secara langsung. Institusi TNI/POLRI diperbolehkan berpolitik sebagai organ negara di bidang pertahanan negara yang dalam tugas dan fungsinya harus berdasarkan keputusan dan kebijakan politik negara.<sup>19</sup> Adapun pengertian politik negara dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI yang menyatakan bahwa :

<sup>18</sup> Ramdani, *Bawaslu Akan Atur TNI-Polri di Pilkada*, MediaIndonesia.com, <http://mediaindonesia.com/news/read/138821/bawaslu-akan-atur-tni-polri-di-pilkada/2018-01-02>, Diakses pada tanggal 27 Februari 2018 Pukul 00.29 WIB.

<sup>19</sup> Lihat Pasal 5 *Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia*

*“Yang dimaksud dengan kebijakan dan keputusan politik Negara adalah kebijakan politik pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat yang dirumuskan melalui mekanisme hubungan kerja antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat, seperti rapat konsultasi dan rapat kerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.*

Dari isi penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004

Tentang TNI diatas, telah memberikan gambaran bahwa anggota TNI/POLRI yang aktif di dinas keprajuritan dibatasi hak berpolitiknya yaitu hanya sebatas menjalankan kebijakan dan keputusan politik negara<sup>20</sup>. Sedangkan bagi anggota TNI/POLRI yang masih aktif di dinas keprajuritan yang berpolitik praktis dengan mencalonkan maupun dicalonkan oleh partai tertentu dalam pemilihan kepala daerah secara tegas dilarang oleh Undang-Undang TNI dan Undang-Undang Polri.

Selain itu, kaitannya dengan hak politik warga negara sebagaimana dijamin di dalam Pasal 28D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945<sup>21</sup> yang berlaku juga bagi anggota aktif TNI/POLRI. Hal tersebut juga dibatasi di dalam Pasal 28J Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa :

*“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.*

<sup>20</sup> Panglima TNI Gatot Nurmantyo Menjelaskan bahwa “ TNI dalam posisi netral dalam politik praktis, Panglima TNI pasti berpolitik. Politiknya adalah politik Negara bukan politik praktis”. Kristian Erdianto, *Panglima TNI Mengaku Berpolitik Negara, Bukan Politik Praktis*, Kompas.com, <http://nasional.kompas.com/read/2017/10/03/15023581/panglima-tni-mengaku-berpolitik-negara-bukan-politik-praktis>, diakses tanggal 26 Februari 2018 Pukul 21.21 WIB

<sup>21</sup> Pasal 28D Ayat (3) *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* yang menyatakan bahwa : “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”.

Berdasarkan isi Pasal diatas, setiap warga negara di Indonesia dalam menjalankan kebebasan dan haknya, sangat dimungkinkan adanya pembatasan demi menjamin ketertiban umum dalam masyarakat demokratis.

Pembatasan yang dimaksud dalam Pasal diatas telah diatur lebih lanjut berkenaan dengan TNI dan POLRI di dalam Undang-Undang, dalam hal ini Undang-Undang tentang TNI dan Undang-Undang tentang Polri yang mengatur pelarangan anggota TNI/POLRI aktif terlibat dalam politik praktis.

Tanpa adanya pengaturan pembatasan tersebut diatas, maka tidak mungkin pelaksanaan hak warga negara dapat dibatasi. Kerangka hukum ini perlu dipahami mengingat sekilas pembatasan terhadap hak yang melekat tersebut merupakan pelanggaran hukum terhadap jaminan hak politik yang melekat pada setiap warga negara.

Pada pemilu serentak yang dilaksanakan pada tanggal 27 Juni 2018, beberapa nama perwira aktif TNI/POLRI telah mendeklarasikan diri sebagai calon gubernur baik di tingkat Provinsi maupun Kota/Kabupaten. Beberapa nama perwira aktif TNI dan POLRI yang mengikuti kontestasi pilkada serentak dapat dilihat dari tabel berikut ini:

**Tabel 1.**  
**Peserta Pilkada Serentak yang Berasal dari TNI/POLRI Aktif**

No.	Nama	Institusi TNI atau Polri	Jabatan
1.	Letjen TNI Edy Rahmayadi	Panglima Komando Strategis Angkatan Darat	Calon Gubernur Sumatera Utara
2.	Irjen Murad Ismail	Analisis Kebijakan Utama Korbrimob Polri	Calon Gubernur Maluku
3.	Brigjen TNI Edy Nasution	Komandan Korem 031 Wira Bima Riau	Calon Wakil Gubernur Riau
4.	Irjen Anton Charliyan	Analisis Kebijakan Utama di Lembaga Pendidikan dan Latihan Polri	Calon Wakil Gubernur Jawa Barat
5.	Irjen Safaruddin	PATI di Badan Intelijen Keamanan Polri.	Calon Wakil Gubernur Kalimantan Timur
6.	AKBP Jonius Taripar Parsaoran Hutabarat	Kapolres Tapanuli Utara	Calon Bupati Tapanuli Utara
7.	Mayor TNI David Suardi	Kepala Penerangan Korem (Kapenrem) 041 Garuda Emas, Provinsi Bengkulu	Calon Walikota Bengkulu
8.	AKBP. Drs. Marselis Sarimin	PAMEN Polda NTT	Calon Bupati Manggarai Timur
9.	Brigadir Kepala Nichodemus Ronsumbre	Bintara Polri	Calon Bupati Biak Numfor
10.	Kolonel Muryanto Babay MM	Kolonel TNI	Calon (Balon) Wakil Bupati Bolaang Mongondow Utara
11.	AKBP Ilyas S.Sos	Kepala Badan Narkotika Nasional (BNN) Kota Banjarmasin	Calon Wakil Walikota Baubau
12.	Komisaris Besar Syafiin	Analisis Masya Bidang Hukum Mabes Polri	Calon Bupati Jombang

Sumber: *Data Sekunder, diolah, 2018*

Dilihat dari data diatas, menunjukkan bahwa banyak anggota TNI/POLRI aktif memanfaatkan celah pengaturannya di dalam Undang-Undang Pilkada. Hal ini tentu menimbulkan pro dan kontra dari sebagian akademisi

maupun aktifis di Indonesia. Meskipun tidak melanggar ketentuan dalam Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sepanjang mengajukan surat pengunduran diri sejak diumumkan oleh KPU. Namun, hal tersebut dianggap tidak etis dalam dunia politik saat ini serta dianggap dapat digunakan untuk penyalahgunaan kekuasaan atau *abuse of power*<sup>22</sup>, mengingat calon dari TNI/POLRI tersebut statusnya masih aktif di kedinasan masing-masing.

Beberapa aktifis dan akademisi yang merespon secara langsung dari banyaknya perwira aktif TNI/POLRI yang maju di dalam kontestasi Pilkada diwujudkan dalam siaran pers bersama yang diikuti oleh perwakilan lembaga non pemerintah (NGO) diantaranya sebagai berikut:<sup>23</sup>

1. Yati Andriani berasal dari Kontras (Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan);
2. Afinawati berasal dari YLBHI (Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia)”;
3. Titi Angraini berasal dari Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi);
4. Al Araf berasal dari IMPARSIAL; dan
5. Wahyudi Djafar berasal dari Elsam (Lembaga Studi dan Advokasi).

Salah satu poin penting dari siaran pers bersama yang dilaksanakan pada tanggal 9 Januari 2018 tersebut menyebutkan bahwa :

<sup>22</sup> Titi Anggraeni (Perludem) Menyatakan bahwa : “Partai yang mengusung perwira TNI dan Polri harus menjelaskan kepada publik terkait keputusan penunjukan para prajurit aktif. Kenapa kita menuntut mereka netral? Untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau *abuse of power*. Juga menghindari penggunaan fasilitas jabatan untuk menghindari penyalahgunaan anggaran, menghindari intimidasi karena memiliki kekuatan dan otoritas.” Reja Hidayat, *Perwira Aktif Tidak Boleh Cawe-cawe Politik Praktis*, Tirto.id, <https://tirto.id/perwira-aktif-tidak-boleh-cawe-cawenbspolitik-praktis-cC1S>, Diakses pada tanggal 26 Februari Pukul 23.55WIB.

<sup>23</sup> *Siaran Pers Bersama TNI-POLRI dalam Kontestasi Pilkada 2018: Pertahankan Supremasi Sipil, Jaga Netralitas TNI-POLRI*, Perludem.org, <http://perludem.org/2018/01/09/tni-polri-dalam-kontestasi-pilkada-2018-pertahankan-supremasi-sipil-jaga-netralitas-tni-polri/>, Diakses pada tanggal 26 Februari 2018 Pukul 23.41WIB

“terkait dengan aturan UU yang hanya mengatur tentang kewajiban mundur anggota TNI/Polri aktif yang mengikuti Pilkada ataupun Pemilu sejak ditetapkan sebagai calon dalam pilkada/pemilu, perlu dilakukan pengaturan yang lebih jelas dan spesifik, khususnya berkenaan dengan tenggang waktu pengunduran diri harus jauh sebelum proses pencalonan di tingkat partai dan pendaftaran di KPU, guna mencegah berkembangnya politik praktis di tubuh TNI/Polri dan memastikan netralitas, profesionalisme sektor pertahanan, keamanan, dan penegakan hukum tidak tergerus oleh kepentingan – kepentingan politik”<sup>24</sup>

Dengan adanya siaran pers bersama yang dilakukan oleh masing-masing perwakilan lembaga non pemerintah tersebut diatas, telah menunjukkan bahwa banyak pihak-pihak yang memusatkan perhatian terhadap keterlibatan perwira TNI/POLRI aktif di dalam politik praktis. Menurut pandangan penulis, sejalan dengan pandangan aktifis maupun akademisi diatas, perlu juga dibuat suatu aturan yang lebih jelas dan konstruktif mengenai tenggang waktu pengunduran diri bagi calon peserta pilkada yang berasal anggota TNI dan POLRI guna memastikan statusnya sebagai purnawirawan, sebelum terjun ke dalam politik praktis (Pilkada).

Hal tersebut menjadi penting mengingat netralitas anggota TNI dan POLRI aktif yang diperbantukan untuk mengamankan dan menjaga pilkada dapat terganggu apabila ada calon kandidat dari anggota TNI/POLRI aktif dalam pilkada. Tentu bagi anggota TNI dan POLRI yang diperbantukan tugas untuk mengamankan pilkada tersebut akan kesulitan untuk bersikap netral apabila kandidat calon yang maju berasal dari TNI maupun Polri yang masih aktif. Sehingga dikhawatirkan keamanan dan stabilitas politik di daerah potensial pilkada akan menjadi rawan.

<sup>24</sup> Lihat Poin keempat, *Ibid.*

Berdasarkan uraian diatas maka penulis bermaksud melakukan penelitian yuridis normatif dengan judul **“Syarat pengunduran diri bagi anggota TNI dan POLRI aktif yang mencalonkan diri pada pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota”**. Penelitian yang bertemakan tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dari TNI dan POLRI aktif masih sangat jarang dikalangan mahasiswa Strata 2 Ilmu Hukum. Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota merupakan simbol demokrasi yang diterapkan di tingkat lokal daerah sehingga masyarakat di semua kalangan dapat menikmati kebebasan memilih dan dipilih. Melihat dan mengetahui dinamika perkembangan pembentukan dan perancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serta kendalanya di dalam praktik untuk mencari format ideal pengaturan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang berasal dari TNI dan POLRI merupakan salah satu nilai tambah dan urgensi penelitian ini.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat di rumuskan bahwa dalam penelitian ini terdapat 3 (tiga) fokus permasalahan yaitu :

1. Apa yang menjadi *ratio legis* pengaturan persyaratan pengunduran diri anggota TNI dan POLRI aktif dinyatakan sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan berdasarkan Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-undang?
2. Apa Implikasi hukum adanya pengaturan persyaratan pengunduran diri anggota TNI dan POLRI aktif dinyatakan sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pilkada terhadap netralitas TNI dan POLRI?
3. Bagaimana format ideal pengaturan pencalonan Gubernur, Bupati dan Walikota bagi anggota TNI dan POLRI aktif?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis *ratio legis* pengaturan persyaratan pengunduran diri anggota TNI dan POLRI aktif berdasarkan Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Peengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-undang.

2. Untuk mengkaji implikasi hukum dari adanya persyaratan pengunduran diri anggota TNI dan POLRI aktif dinyatakan sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan.
3. Untuk mengidentifikasi, mengkaji dan merumuskan format ideal pengaturan pencalonan Gubernur, Bupati dan Walikota bagi anggota TNI dan POLRI yang aktif.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritik**

Penelitian ini bermanfaat dalam memberikan sumbangsih terhadap khazanah ilmu pengetahuan terkait dengan anggota TNI dan Polri aktif yang maju dalam pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Hal ini menjadi penting karena ditengah tuntutan netralitas TNI dan Polri dalam pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, perlu instrumen hukum yang dapat mewujudkan tujuan hukum yaitu kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum sehingga dapat dijadikan referensi bagi pihak-pihak yang terkait dengan proses pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota untuk mewujudkan pemilu yang demokratis.

##### **2. Manfaat Praktis**

1. Bagi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan dan masukan dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan guna

mewujudkan pembaruan hukum tata negara khususnya yang berkaitan dengan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota bagi calon yang berasal dari perwira atau anggota TNI dan POLRI aktif sehingga dapat mendukung agenda reformasi di institusi TNI dan POLRI.

## 2. Bagi Institusi Penyelenggara Pemilihan Umum

### a) Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat mempermudah pemerintah daerah dalam menyelenggarakan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di tengah persoalan peraturan Pilkada yang masih memiliki permasalahan.

### b) Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Penelitian ini diharapkan menjadi rujukan bagi Komisi Pemilihan Umum (KPU) baik di tingkat pusat maupun daerah dalam menyikapi pro kontra keikutsertaan calon Gubernur, Bupati dan Walikota yang berasal dari TNI dan Polri aktif.

### c. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi Bawaslu dalam membuat peraturan teknis yang lebih jelas dan konstruktif terkait keikutsertaan calon Gubernur, Bupati dan Walikota yang berasal dari perwira TNI dan Polri aktif agar tercipta suatu keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum serta terhindar dari kecurangan dan kecurigaan pada saat penyelenggaraan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

### 3. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat sehingga dapat turut serta melakukan pengawasan di dalam gelaran pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sehingga kontestasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dapat berjalan dengan jujur dan adil sesuai dengan aturan yang berlaku.

## 1.5 Orisinalitas Penelitian.

Terkait penelitian yang akan ditulis oleh penulis yang berjudul **PENCALONAN ANGGOTA TNI DAN POLRI AKTIF DALAM PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA**. Penulis menemukan beberapa penelitian berupa tesis yang bersinggungan dengan konsep pembahasan pemilihan gubernur, bupati dan walikota yaitu :

1. **Politik Hukum Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Pada Era Reformasi**, Oleh Muhammad Aziz Hakim, Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Tahun 2012.

Persamaan dari penelitian sebelumnya ini adalah terletak pada mencari politik hukum dari berlakunya Undang-Undang yang mengatur tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang ada di Indonesia. Dengan mengidentifikasi dan menganalisis perkembangan peraturan pemilihan umum di era reformasi yang tentu membawa semangat reformasi itu sendiri.

Perbedaan dari penelitian kami adalah penelitian terdahulu ini lebih menitik beratkan kepada konfigurasi politik perkembangan pembentukan peraturan perundang-undangan pemilihan umum disertai dengan

pelaksanaan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tentang pemilihan umum tersebut dengan membahas segala lingkup pemilihan umum, mulai dari pemilihan presiden, wakil presiden, gubernur, bupati dan walikota. Sedangkan dalam penelitian yang ditulis oleh penulis menitikberatkan pada pertentangan norma yang ditemukan oleh penulis berkaitan dengan pengaturan anggota TNI dan POLRI yang masuk ke dalam politik praktis yang diatur dalam Undang-Undang yang lebih spesifik yaitu Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Kontribusi dari penelitian terdahulu secara umum adalah memberikan wawasan mengenai konfigurasi politik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemilihan umum di era reformasi serta memberikan masukan bagi pembentuk Undang-Undang untuk membangun politik hukum yang berbasis pada demokrasi yang substansial, sehingga tidak hanya didasari kepentingan partai politik belaka. Sedangkan kebaruan dari penelitian yang saya tulis memiliki kontribusi dalam memberikan wawasan dengan menjelaskan keinginan dari pembuat Undang-Undang dalam rangka mengharmonisasikan dan memperbaharui pengaturan mengenai TNI/POLRI aktif yang ikut serta dalam kontestasi Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Sehingga netralitas TNI dan POLRI dalam kontestasi Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota lebih terjamin.

## 2. Hak Memilih Anggota TNI dan Anggota POLRI dalam Perspektif HAM Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.22/PUU-XII/2014.

Oleh Ignatius Arga Nuswantoro, Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Tahun 2016.

Persamaan dengan penelitian sebelumnya ini terletak pada pembahasan mengenai pembatasan hak politik TNI dan POLRI dalam kontestasi Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden maupun Gubernur, Bupati dan Walikota.

Perbedaan penelitian penulis dengan penelitian sebelumnya terletak pada posisi pembatasan hak politik, yakni pada penelitian sebelumnya membahas tentang pembatasan hak memilih bagi anggota TNI dan POLRI berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No.22/PUU-XII/2014. Sedangkan dalam penelitian penulis membahas tentang pembatasan hak politik anggota TNI dan POLRI aktif dalam pencalonan Gubernur, Bupati dan Walikota yang didasari oleh adanya konflik pengaturan antara Undang-Undang tentang TNI dan Undang-Undang tentang POLRI dengan Pasal 7 Ayat (2) Huruf t Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Kontribusi dari penelitian terdahulu adalah memberikan informasi dan wawasan tentang *ratio decidendi* dan akibat hukum dari Putusan MK Nomor 22/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden serta merekomendasikan agar DPR perlu menentukan kebijakan alternative konstruksi pengaturan pembatasan hak memilih bagi anggota TNI-POLRI berdasarkan kewenangannya. Kebaruan dari penelitian penulis

adalah pembahasan tentang pertentangan norma antara Undang-Undang TNI/POLRI dengan Pasal 7 Ayat (2) Huruf t Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang dijadikan celah oleh anggota TNI/POLRI aktif untuk masuk dalam politik praktis dengan keikutsertaannya dalam pencalonan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

### **3. Perlindungan Hukum Terhadap Profesi Pegawai Negeri Sipil dalam Mengikuti Pemilu Melalui Calon Independen (Dihubungkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUUXII/2014),**

Oleh Surya Dharma Kardeli, Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Tahun 2016.

Persamaan dengan penelitian sebelumnya adalah terletak pada pembahasan mengenai instansi yang diharuskan bersikap netral dalam kontestasi Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yakni Pegawai Negeri Sipil (PNS), Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan Kepolisian Republik Indonesia (POLRI).

Perbedaan antara penelitian penulis dengan penelitian terdahulu adalah adanya pembahasan mengenai pencalonan Gubernur, Bupati dan Walikota yang berasal dari PNS melalui jalur independen yang seharusnya mengecualikan Pasal 119 dan Pasal 123 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN. Namun, didalam Putusan MK No. 41/PUU-XII/2014 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara terhadap Undang-Undang hanya membahas tentang waktu pengunduran diri bagi PNS yang mengajukan diri sebagai calon Gubernur, Bupati dan Walikota.

Sedangkan di dalam penelitian penulis membahas tentang pencalonan anggota TNI-POLRI aktif yang seharusnya tidak terjadi karena tuntutan netralitas terhadap kedua instansi tersebut dari kontestasi pilkada.

Namun, di dalam Undang-Undang tentang Pilkada, terdapat celah bagi anggota TNI-POLRI aktif untuk mencalonkan diri sebagai calon Gubernur, Bupati dan Walikota dengan syarat harus mengajukan surat pengunduran diri sejak ditetapkan sebagai calon peserta pemilihan.

Mengingat proses pengunduran diri yang tidak singkat di institusi TNI-POLRI, hal demikian menjadi suatu isu dan kontroversi tersendiri karena TNI-POLRI dilarang untuk terlibat dalam politik praktis.

Kontribusi dari penelitian terdahulu adalah menunjukkan bahwa terjadi diskriminasi bagi PNS yang diwajibkan mengundurkan diri apabila mengikuti pilkada melalui jalur independen sehingga mengajukan perlindungan hukum bagi profesi PNS yang mengikuti Pilkada melalui jalur independen dengan mengusulkan adanya pemberhentian sementara atau diberikan cuti saja. Sedangkan kebaruan dari penelitian yang saya teliti adalah focus pada prinsip utama dalam bingkai reformasi yang mewajibkan TNI-POLRI harus netral/tidak terlibat dalam politik praktis.

Sehingga perlu membuat format ideal berupa sinkronisasi pengaturan terkait peserta pilkada dan memastikan bahwa hanya instrumen sipil yang dapat mengikuti kontestasi politik praktis.

**Tabel 2.**  
**Orisinalitas Penelitian**

No	Nama, Judul Tesis, Lembaga, Kota, Tahun	Persamaan	Perbedaan	Kontribusi	Kebaruan
1.	Muhammad Aziz Hakim, <b>Politik Hukum Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Pada Era Reformasi</b> , Muhammad Aziz Hakim, Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, Tahun 2012	Membahas politik hukum dari berlakunya Undang-Undang yang mengatur tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang ada di Indonesia.	1. Lingkup Pemilihan umum; 2. Lingkup peraturan yang dibahas.	Kontribusi dari penelitian terdahulu secara umum adalah memberikan wawasan mengenai konfigurasi politik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemilihan umum di era reformasi serta memberikan masukan bagi pembentuk Undang-Undang untuk membangun politik hukum yang berbasis pada demokrasi yang substansial.	Memberikan wawasan dengan menganalisis dan menjelaskan keinginan dari pembuat Undang-Undang dalam rangka mengharmoniskan dan memperbaharui pengaturan mengenai TNI/POLRI aktif yang ikut serta dalam kontestasi Pilkada. Sehingga netralitas TNI dan POLRI lebih terjamin.
2.	Ignatius Arga Nuswantoro, <b>Hak Memilih Anggota TNI dan Anggota POLRI dalam Perspektif HAM Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.22/PUU-XII/2014</b> , Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga,	Pembahasan mengenai pembatasan hak politik bagi TNI dan POLRI aktif Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota	1. Analisis peraturan yang berbeda; 2. Fokus penelitian.	Memberikan informasi dan wawasan tentang <i>ratio decidendi</i> dan akibat hukum dari PMK Nomor 22/PUU-XII/2014 serta merekomendasikan agar DPR perlu menentukan kebijakan alternative konstruksi pengaturan pembatasan hak	Pembahasan tentang pertentangan norma antara Undang-Undang TNI/POLRI dengan Pasal 7 Ayat (2) Huruf t Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang dijadikan celah oleh anggota TNI/POLRI aktif untuk masuk dalam politik praktis dengan

	Surabaya, Tahun 2016			memilih bagi anggota TNI-POLRI berdasarkan kewenangannya	keikutsertaannya dalam pencalonan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
3.	Surya Dharma Kardeli, <b>Perlindungan Hukum Terhadap Profesi Pegawai Negeri Sipil dalam Mengikuti Pemilukada Melalui Calon Independen (Dihubungkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUUXII/2014)</b> , Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya Tahun 2016	Pembahasan mengenai instansi yang diharuskan bersikap netral dalam kontestasi Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yakni Pegawai Negeri Sipil (PNS), Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan Kepolisian Republik Indonesia (POLRI).	1. Analisis peraturan yang berbeda; 2. Fokus penelitian; 3. Instansi yang berbeda.	Menunjukkan bahwa terjadi diskriminasi bagi PNS yang diwajibkan mengundurkan diri apabila mengikuti pilkada melalui jalur independen sehingga mengajukan perlindungan hukum bagi profesi PNS yang mengikuti Pilkada melalui jalur independen dengan mengemukakan adanya pemberhentian sementara atau diberikan cuti saja	Membahas focus dalam menjaga prinsip utama dalam bingkai reformasi yang mewajibkan TNI-POLRI harus netral/tidak terlibat dalam politik praktis. Sehingga perlu membuat format ideal berupa sinkronisasi pengaturan terkait peserta pilkada

### 1.6 Kerangka Teori

Dalam penelitian ini, teori yang akan digunakan dalam rangka menunjang analisis penelitian adalah sebagai berikut:

#### 1. Teori Negara Hukum

Gagasan tentang negara hukum selain berkaitan dengan konsep *rechtstaat* dan *rule of law*, juga berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari kata "*nomos*" dan "*kratos*". *Nomos* berarti norma dan

*kratos* berarti kekuasaan. Sehingga dalam penyelenggaraan negara, nomokrasi menghendaki penyelenggaraan kekuasaan yang berdasarkan norma atau hukum. Hal demikian sejalan dengan pendapat Aristoteles yang menyatakan bahwa : negara yang baik adalah negara yang diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan hukum. Untuk itu, Aristoteles kemudian mengemukakan tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi antara lain sebagai berikut:<sup>25</sup>

1. Pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum;
2. Pemerintah dilaksanakan menurut hukum yang dibuat berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat sewenang-wenang dengan mengenyampingkan konstitusi; dan
3. Pemerintahan konstitusi yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.

Suatu konsep negara hukum, dapat dibedakan berdasarkan wilayah tradisi hukumnya yang terdapat 2 (dua) macam yakni: konsep negara hukum *rechtstaat* dan konsep negara hukum *the rule of law*. Adapun perbedaan konsep negara hukum *rechtstaat* dan *rule of law* sebenarnya didasarkan kepada asal dari munculnya konsep tersebut. Konsep *rechtstaat* didasarkan pada istilah Jerman (Eropa Kontinental), sedangkan *rule of law* didasarkan pada tradisi Anglo Amerika.

Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah '*rechtstaat*' mencakup 4 (empat) elemen penting, yaitu:<sup>26</sup>

1. perlindungan hak asasi manusia;
2. pembagian kekuasaan;
3. pemerintahan berdasarkan undang-undang;
4. peradilan tata usaha Negara.

<sup>25</sup> George Sabine, *A History of Political Theory*, George G. Harrap & CO.Ltd, London 1995 Hal. 92

<sup>26</sup> Prof. Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, [http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep Negara Hukum Indonesia.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep%20Negara%20Hukum%20Indonesia.pdf), diakses pada tanggal 9 Mei 2018 Pukul 13.18 WIB.

Sedangkan Dicey menjelaskan ada tiga ciri utama dalam negara hukum yang disebutnya sebagai istilah *rule of law*, yaitu:<sup>27</sup>

1. *Supremacy of law*;
2. *Equality before the law*;
3. *Due process of law*.

Selain itu, Profesor Utrecht membedakan antara negara hukum formil (Klasik) dan negara hukum materil (Modern).<sup>28</sup> Negara hukum

formil berkaitan dengan hukum yang bersifat formal atau sempit, yaitu peraturan perundang-undangan tertulis yang sedang berlaku. Dalam hal ini, negara berfungsi sebagai negara penjaga malam yang bertugas menjaga agar tidak terjadi pelanggaran terhadap ketentraman, ketertiban, melindungi jiwa, benda dan hak-hak warga negara secara pasif.

Sedangkan negara Hukum Materil, mencakup nilai-nilai dan pengertian keadilan di dalamnya, sehingga negara tidak hanya bertugas sebagai penjaga malam, melainkan berkewajiban juga untuk aktif terlibat dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat demi tercapainya tujuan bernegara.

Di Indonesia, salah satu prinsip dasar penyelenggaraan negara yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah negara hukum.<sup>29</sup> Namun

menurut Azhari berpendapat bahwa :  
 “Indonesia berbeda dengan konsep negara hukum yang dianut oleh kelompok Anglo saxon dan Eropa Kontinental karena pada kedua kelompok tersebut, konsep Negara hukum didasarkan pada paham liberal Individualistis, sedangkan

<sup>27</sup> Prof. Jimly Asshiddiqe, *Ibid*.

<sup>28</sup> Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar: Jakarta, 1962, hal.9

<sup>29</sup> Lihat Pasal 1 Ayat (3) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

*Negara hukum Indonesia didasarkan pada pandangan hidupnya yaitu Pancasila.*<sup>30</sup>

Konsep negara hukum berdasarkan Pancasila memiliki ciri-ciri yang berbeda, ciri-ciri tersebut antara lain :

1. Adanya hubungan yang erat antara agama dan negara;
2. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa;
3. Kebebasan Bergama dalam arti positif;
4. Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang;
5. Asas kekeluargaan dan kerukunan.

Dari berbagai penjelasan tentang konsep negara hukum diatas, dapat dipahami bahwa salah satu konsekuensi dari suatu negara hukum adalah setiap penyelenggara negara harus memiliki dasar hukum dalam bertindak. Sehingga jika dikaitkan dengan pembatasan suatu hak politik penyelenggara negara, dapat diketahui bahwa satu-satunya dasar hukum yang sah dalam rangka melakukan pembatasan hak berpolitik kepada TNI dan Polri adalah Undang-Undang (legislasi).

Pembatasan melalui Undang-undang menjadi sebuah keniscayaan karena dalam prinsip negara hukum telah sebangun juga dengan prinsip legalitas.<sup>31</sup> Artinya, dasar bertindak yang berlaku dan mengikat negara

maupun warga negara adalah undang-undang yang prospektif dan diundangkan. Sehingga undang-undang tersebut dapat diketahui oleh setiap orang, bersifat umum, dan jelas serta ketentuannya tidak berubah-

<sup>30</sup> Sayuti, *Konsep Rechtsstaat Dalam Negara Hukum Indonesia*, <https://media.neliti.com/media/publications/220458-konsep-rechtsstaat-dalam-negara-hukum-in.pdf>, diakses pada tanggal 10 Mei 2018 Pukul 05.35 WIB

<sup>31</sup> Dr. Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik*, Setara Press:Malang, 2016, Hlm.73

ubah atau pasti. Fungsi utamanya adalah untuk membatasi tindakan pemerintah atau organ-organ negara yang sangat potensial merugikan atau menjadi ancaman bagi warga negara.

## 2. Teori Kepastian Hukum

Gustav Radbruch memberikan dua pemahaman tentang kepastian hukum, yakni kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum. Kepastian oleh karena hukum merupakan dari hukum itu sendiri karena hukum yang berhasil mempertahankan kepastian dalam hubungan-hubungan masyarakat merupakan hukum yang berguna. Sedangkan kepastian dalam atau dari hukum dapat tercapai apabila hukum terwujud dalam banyaknya undang-undang dan antar undang-undang tersebut tidak ada yang bertentangan.<sup>32</sup>

Aliran ini bersumber dari pemikiran positivis yang cenderung melihat hukum sebagai suatu yang otonom dan mandiri karena hukum dinilai hanya kumpulan aturan. Tujuan hukum tidak lain adalah sekedar untuk memberikan kepastian hukum. Meskipun aturan hukum atau penerapan hukum dirasa tidak adil dan tidak memberikan manfaat bagi mayoritas masyarakat, hal tersebut tidak menjadikan suatu persoalan, asalkan kepastian hukum dapat terwujud.<sup>33</sup>

Menurut Van Apeldoorn, kepastian hukum dapat dilihat dari 2 (dua) pengertian yaitu pertama, kepastian hukum dapat dilakukan dengan

<sup>32</sup> E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan keenam, ( Jakarta :PT.Penerbit Balai Buku Ichtiar, 1959), hlm. 26

<sup>33</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofi Dan Sosiologis)*, (Jakarta : PT Toko Gunung Agung, Tbk, 2002), hlm. 83

adanya peraturan yang ditujukan untuk masalah-masalah yang nyata.<sup>34</sup>

Kedua, kepastian hukum merupakan suatu perlindungan hukum bagi masyarakat agar terhindar dari perlakuan sewenang-wenang penegak hukum atau negara.<sup>35</sup> Relasi antara negara dengan asas kepastian hukum sebagaimana dijelaskan oleh Van Apeldoorn, sejalan dengan pendapat dari E. Fernando M. Manulang yang mengemukakan bahwa pada prinsipnya kepastian hukum memberikan perlindungan hukum bagi setiap warga negara dari kekuasaan yang sewenang-wenang, sehingga hukum memberikan tanggungjawab pada negara untuk menjalankannya.<sup>36</sup>

Menurut Lon Fuller, suatu hukum harus memiliki 8 (delapan) asas yang semuanya merujuk pada teori kepastian hukum. Masing-masing asas tersebut adalah sebagai berikut.<sup>37</sup>

1. Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu;
2. Peraturan tersebut diumumkan kepada publik
3. Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;
4. Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
5. Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
6. Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;
7. Tidak boleh sering diubah-ubah;
8. Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

<sup>34</sup> Sudikno Mertokusumo berpendapat kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dapat dijalankan dengan baik. Hukum seharusnya dapat diterapkan dalam peristiwa yang konkret, sejalan dengan hal tersebut adanya adagium "*Fiat Justitia Ruat Celeum*" (Hukum harus ditegakkan meskipun langit akan runtuh) hal tersebutlah yang dikehendaki oleh kepastian hukum. Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, Liberty Edisi Kedua: Yogyakarta, Hlm 11 Hlm. 21

<sup>35</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2005), hlm. 98

<sup>36</sup> E. Fernando M. Manulang, *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*, Kencana Prenada Media, 2016, Hlm. 201

<sup>37</sup> Anonim, Asas Kepastian Hukum, <http://tesishukum.com/pengertian-asas-kepastian-hukum-menurut-para-ahli/>, diakses tanggal 29 Juni 2018

Pendapat diatas, kemudian dikembangkan oleh pendapat Acmad Ali yang mengemukakan tentang makna dari kepastian hukum. Makna tersebut diantaranya adalah<sup>38</sup> Pertama, bahwa hukum itu positif/perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum harus didasarkan pada fakta, bukan tafsiran para penegak hukum saja. Ketiga, fakta tersebut harus dirumuskan secara jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, Keempat, hukum yang berlaku tidak boleh sering diubah. Oleh karena itu, dari beberapa pendapat diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kepastian hukum merupakan suatu keadaan ketika peraturan dibuat secara jelas atau tidak menimbulkan multi tafsir dan tidak menimbulkan benturan-benturan norma maupun celah dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Suatu norma atau peraturan undang-undang harus dibuat berdasarkan kenyataan hukum atau kenyataan masyarakat dan tidak boleh ditafsirkan secara berbeda-beda.

Kepastian hukum yang terkait dengan norma, harus bisa diciptakan oleh pembentuk undang-undang berdasarkan asas legalitas, mengingat kepastian hukum merupakan wujud dari asas legalitas (*legaliteit*); yang dimaknai oleh Sudargo Gautama dari dua sisi, yakni :

1. Dari sisi warga negara, sebagai kelanjutan dari prinsip pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan adalah pelanggaran terhadap hak-hak individual itu hanya dapat dilakukan apabila diperbolehkan dan berdasarkan peraturan-peraturan hukum;
2. Dari sisi negara, yaitu tiap tindakan negara harus berdasarkan hukum. Peraturan perundang-undangan yang diadakan terlebih dahulu merupakan batas kekuasaan bertindak negara.

<sup>38</sup> Prof. Dr. Achmad Ali, SH.MH., *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Kencana: Jakarta, 2017, Hlm.235

Oleh karena hukum merupakan suatu peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia maupun negara berperilaku, maka kepastian hukum merupakan suatu unsur yang harus dipenuhi dalam mencapai ketertiban masyarakat<sup>39</sup> dan bernegara.

### 3. Teori Reformasi

I Gusti Nyoman Aryana mengemukakan bahwa, sebuah reformasi memiliki seni yang harus dilakukan agar proses reformasi dapat berjalan.

Seni reformasi tersebut dilakukan melalui cara-cara sebagai berikut :<sup>40</sup>

1. Terus mencari peluang dan tidak hanya menunggu;
2. Membentuk koalisi dengan berbagai kekuatan sosial-masyarakat;
3. Memanfaatkan suara mayoritas;
4. Tidak melewatkan kesempatan; dan
5. Menghindari argumen konyol;

Gelombang reformasi yang telah berhasil meruntuhkan dominasi politik oleh militer terus bergerak menuju proses demokratisasi. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa indikator seperti proses pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, semakin bebas dalam menyatakan pendapat, makin banyaknya jumlah Lembaga Swadaya

Masyarakat serta mulai banyaknya masyarakat yang membahas dan menyuarakan isu-isu politik penting di media social dan media-media lain. Dari sisi istilah, pengertian reformasi merupakan suatu perubahan terhadap suatu sistem yang telah ada pada suatu masa. Menurut arti kata bahasa Indonesia, pengertian reformasi adalah perubahan secara drastis

<sup>39</sup> Sudikno Mertokusumo Menyatakan bahwa: tujuan kaidah hukum tidak lain adalah ketertiban masyarakat, *Loc. Cit*, Hlm11

<sup>40</sup> I Gusti Nyoman Aryana, *Teori Reformasi*, [http://www.oocities.org/capitolhill/3925/sd8/teori\\_8.html](http://www.oocities.org/capitolhill/3925/sd8/teori_8.html), diakses pada tanggal 28 Juni 2018, Pukul 17.00 WIB.

untuk perbaikan (bidang sosial, politik atau agama) dalam suatu masyarakat atau negara.<sup>41</sup>

Sedangkan dari sisi bahasa, kata reformasi berasal dari bahasa asing “*reformation*” (Inggris). Kata dasar *reformation* berasal dari kata *reform*, yang berarti membentuk kembali. *Reform* berasal dari kata *form*, yang berarti bentuk atau membentuk.<sup>42</sup>

Kemudian menurut Abidin, reformasi diartikan sebagai proses perubahan dari kondisi lama menuju kondisi yang baru yang dikehendaki.<sup>43</sup> Sedangkan menurut Wibawa, reformasi merupakan gerakan bersama yang bertujuan mengubah perilaku dan bentuk suatu keadaan maupun tatanan, karena keadaan atau tatanan tersebut tidak lagi relevan dengan kebutuhan zaman.<sup>44</sup>

Dari pengertian diatas, dapat dipahami bahwa konsepsi dasar reformasi adalah melakukan perbaikan, perubahan, pengaturan dan penataan secara sistematis dan menyeluruh terhadap banyak hal, terutama yang berkaitan dengan kepemimpinan, serta sistem bernegara, berorganisasi dan pemerintahan. Penyebab reformasi selalu timbul akibat dari adanya krisis<sup>45</sup> dalam masyarakat karena aturan main maupun institusi di suatu negara tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.<sup>46</sup>

Dalam hal ini, institusi yang dimaksud adalah ABRI di masa orde baru

<sup>41</sup> *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, <https://kbbi.web.id/reformasi>, Diakses pada tanggal 4 Mei 2018 Pukul 21.26 WIB

<sup>42</sup> Agus Hendrayady, *Reformasi Administrasi Publik*, Jurnal Fisip UMRH Vol.I, No.1,2011:107-113,<http://riset.umrah.ac.id/wp-content/uploads/2013/10/REFORMASI-ADMINISTRASI-PUBLIK.pdf>, diakses pada tanggal 4 Mei 2018 Pukul 21.28 WIB

<sup>43</sup> Abidin, said zainal, *Dinamika Reformasi dan Revitalisasi di Indonesia*, Suara Bebas:Jakarta,2006 Hlm.7

<sup>44</sup> Wibawa, *Reformasi Administrasi: Bunga Rampai Pemikiran Administrasi Negara*, Gava Media, Yogyakarta, 2005,Hlm.24

<sup>45</sup> I Gusti Nyoman Aryana (Politolog) mengatakan Bahwa “*penyebab krisis adalah hubungan timbal balik antara masalah ekonomi dan kesenjangan social.*” I Gusti Nyoman Aryana, *Loc. Cit.*

<sup>46</sup> I Gusti Nyoman Aryana, *Ibid.*

yang kemudian menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap institusi tersebut maupun pemerintah. Keterlibatan ABRI di dalam politik telah membangkitkan kesadaran masyarakat Indonesia untuk bergerak menuju gerakan reformasi yang lebih menjamin demokrasi secara adil.

Reformasi seringkali terjadi pada bidang-bidang kehidupan yang dianggap strategis, sehingga dampaknya terasa seperti perubahan disemua bidang kehidupan. Reformasi tidak dapat terjadi dalam sekejap mata, melainkan berlangsung dalam jangka waktu yang lamanya tergantung berbagai faktor. Faktor tersebut diantaranya tingkat kesadaran masyarakat akan hak-hak demokrasi yang dimilikinya, konsep dan ide yang terkandung dalam semangat reformasi serta kepemimpinan yang baik dan dapat diterima masyarakat.

#### 4. Teori Militer

Istilah militer, dalam bahasa Inggris "*Military*" adalah "*the soldiers*", "*the army*", "*the armed forces*"<sup>47</sup> yang kemudian diartikan di dalam bahasa Indonesia sebagai "prajurit" atau "tentara". Sebagai kata sifat, militer menunjuk pada sesuatu yang berkaitan dengan kekuatan bersenjata atau peperangan. Jadi militer adalah organ yang di dalamnya meliputi penggunaan senjata. Sedangkan menurut Garner, dalam konteks kenegaraan, militer adalah organ yang dibentuk untuk menjalankan fungsi pertahanan dan peperangan.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Lihat AS Hornby, *Oxford Advanced Learners Dictionary of Current English*, Oxford University Press, 1974, Hlm.536. Dalam Ade Sanjaya, *Pengertian Militer dan Sipil*, <http://www.landasanteori.com/2015/10/pengertian-militer-sipil-definsi-tipe.html>, diakses pada tanggal 7 Mei 2018 Pukul 20.18

<sup>48</sup> Aan Eko Widiarto dkk, *Dinamika Militer dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Malang:In Trans Publishing, 2007, Hlm 40

Letnan Jendral TNI (Purn) Sayidiman Suryodiprojo mendefinisikan militer sebagai segala sesuatu yang terkait dengan angkatan bersenjata, yaitu TNI sebagai institusi angkatan bersenjata yang memiliki tugas menjaga keadulatan negara.<sup>49</sup> Sedangkan Hardito, membatasi pihak militer hanya ditekankan pada para perwira profesional.<sup>50</sup> Dari beberapa pengertian diatas, dapat dipahami bahwa sebenarnya militer memiliki otoritas penuh dalam memegang senjata. Sehingga militer seharusnya, dalam pengaturannya mengarah ke institusi yang independen.<sup>51</sup>

Berbicara tentang tipe-tipe militer dan perkembangannya, masih relevan untuk dijadikan acuan dari pendapat Amos Perlmutter dan Samuel P.Huntington. Menurut Amos Perlmutter, ada 3 (tiga) jenis organisasi militer yang timbul di dalam negara modern sebagai berikut:<sup>52</sup>

a) Prajurit Profesional,

Di dalam negara yang yang stabil, militer membutuhkan kondisi-kondisi tertentu dalam perkembangan masyarakat. Kondisi yang pertama adalah perkembangan masyarakat yang membutuhkan berbagai macam spesialisasi keahlian sehingga pada saat yang sama tidak mungkin terjadi seorang yang ahli di bidang politik dan kenegaraan, juga ahli dalam bidang pertahanan. Kondisi kedua, pertumbuhan negara bangsa yang memungkinkan terbentuknya militer sebagai institusi terpisah dari institusi sipil atau social

<sup>49</sup> Sayidiman Suryohadiprojo, *Hubungan Sipil Militer di Indonesia : Suatu Pembahasan*, <https://sayidiman.suryohadiprojo.com/?p=165>, diakses pada tanggal 9 Mei 2018 Pukul 14.21 WIB

<sup>50</sup> Bagus A. Hardito, *Faktor Militer dalam Transisi Demokrasi di Indonesia*, Dalam Rizal Sukma dan J. Kristiadi, dalam *Hubungan Sipil-Militer dan Transisi Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: CSIS, 1999, hal.144

<sup>51</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta:Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004. Dalam Aan Eko Widiarto dkk, *Op. Cit.* Hlm. 41

<sup>52</sup> I Nengah Kastika, *Hak Memilih TNI dalam Pemilu*, UB Press, Malang,, 2013, Hlm. 98

lainnya. Kondisi ketiga, munculnya berbagai pemikiran dan kelompok-kelompok demokrasi yang bertujuan untuk mengorganisasikan institusi politik. Sehingga dengan kondisi perkembangan masyarakat tersebut diatas, prajurit professional memiliki karakteristik berupa kesadaran sebagai suatu profesi yang merupakan kelompok fungsional khusus dengan tingkat pengetahuan dan kemampuan yang berspesialisasi tinggi. Tentu saja pengetahuan dan kemampuan tersebut diperoleh dari pengalaman dan pendidikan yang berguna bagi kepentingan masyarakat;

b) Prajurit Pretorian

Pretorianisme dalam arti sempit adalah campur tangan militer dibidang politik. Sedangkan dalam arti luas, terdapat terminologi “masyarakat Pretoria” yaitu suatu kondisi di mana semua kekuatan social terpolitisasi. Di dalam kondisi tersebut, kelompok prajurit pretorian memiliki ciri khas dengan membentuk organisasi politik untuk memperkuat posisi tentara dalam suatu negara. Prajurit ini menganggap dirinya sebagai satu-satunya yang paling pantas untuk mencegah kekacauan dalam negara yang kurang stabil. Sehingga kemudian menganggap dirinya sebagai yang paling pantas untuk memerintah selama-lamanya.

c) Prajurit Revolusioner, prajurit ini lahir sebagai alat revolusi sebelum, dan selama perang revolusi. Prajurit ini memiliki kecenderungan untuk takluk dibawah pengaruh politik. Prajurit revolusioner sering terlibat di dalam berbagai bentuk kekerasan namun tidak berusaha

melembagakan kekerasan sebagai wilayahnya yang otonom dan eksklusif.

Di dalam negara yang stabil, tumbuhnya profesionalisme militer berawal dari 3 (tiga) ciri pokok yang dimiliki yaitu:

1. Keahlian yang mencakup pengetahuan dan keterampilan;
2. Tanggung jawab sosial pada rakyat dan negara;serta
3. Karakter organisasi yang melahirkan jiwa korsa (*esprit de corps*).

Dari ketiga ciri pokok diatas, kemudian oleh Samuel P. Huntington melahirkan sebuah *the military mind*<sup>53</sup>, yaitu suatu ideologi yang berisi pengakuan militer profesional terhadap supremasi pemerintahan sipil.

Bagi militer, tidak ada kemuliaan paling tinggi kecuali kepatuhan kepada negarawan sipil. Pandangan tersebut muncul karena Huntington mendasarkan pada pandangannya bahwa kaum militer yang melakukan intervensi politik pada hakikatnya menyalahi etik militer profesional.

Intervensi militer di bidang politik, dikhawatirkan dapat menjadi suatu keadaan militerisme, yakni suatu faham atau pandangan yang menganggap bahwa militer mempunyai kedudukan khusus dan penting dalam politik dan karenanya militer harus ikut serta mengendalikan politik dan pemerintahan, bahkan menjadi aktor sentralnya.<sup>54</sup> Oleh karena itu, TNI sebagai institusi militer yang profesional<sup>55</sup> sebagaimana dalam teori Samuel P. Huntington, harus dapat memosisikan diri

<sup>53</sup> Kata Pengantar Militer dan Politik, terjemahan dari *The Military and Politics in Modern Times on Professionals, Pretorian, and Revolutionary Soldier*, Yale University Press:London, 1977, dalam I Nengah Kartika, *Ibid*, Hlm. 99

<sup>54</sup> Bonnie Setiawan, Militerisme dan Histeria Anti Komunis, <https://indoprogress.com/2016/06/militerisme-dan-histeria-anti-komunis/>, diakses pada tanggal 29 Juni 2018 Pukul 21.00 WIB.

<sup>55</sup> Lihat Pasal 2 Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia

ditengah kehidupan politik praktis di Indonesia. Militer harus keluar dari perpolitikan di Indonesia, yang dalam bahasa reformasi di TNI disebut dengan 3R yaitu Redefinisi, Reposisi dan Reaktualisasi.

Tuntutan sebagai prajurit professional yang mengharuskan bersikap netral dalam politik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang harus tetap dijaga. Mengingat, sebagai alat pertahanan negara, TNI tidak hanya harus fokus dalam melaksanakan tugas pokoknya, tetapi juga harus dapat melindungi otoritas sipil dalam berpolitik dan fokus meningkatkan kemampuan di tengah persaingan global.

##### 5. Teori Harmonisasi Sistem Hukum<sup>56</sup>

Harmonisasi berasal dari kata resapan bahasa Inggris 'harmonize' yang berarti membuat atau menjadi serasi, berpadan, seimbang, cocok dan berpadu. Perumusan pengertian harmonisasi dapat ditarik dari beberapa unsur berikut ini yaitu a.) adanya hal-hal yang bertentangan, b.) menyalurkan hal-hal yang bertentangan secara proporsional agar membentuk suatu system, c.) suatu proses atau upaya untuk merealisasikan keselarasan, kesesuaian, keserasian dan keseimbangan, d.) kerja sama antar berbagai faktor hingga factor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur.

Sedangkan berkaitan dengan harmonisasi dalam hukum Menurut M. Gandhi menyatakan sebagai berikut:

<sup>56</sup> Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, Thafa Media: Yogyakarta, 2016, Hlm79

“Harmonisasi hukum meliputi penyesuaian peraturan perundang-undangan, system hukum, dan asas-asas di dalam hukum dengan tujuan untuk meningkatkan kepastian hukum, keadilan, kejelasan, dan kesatuan hukum tanpa mengurangi sifat pluralisme hukum.”<sup>57</sup>

Kemudian Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai :

suatu kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisan hukum tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis. Pengkajian terhadap rancangan peraturan perundang-undangan, dalam berbagai aspek apakah telah mencerminkan keselarasan dan kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lain, hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional baik bilateral maupun multilateral yang telah diratifikasi Indonesia.<sup>58</sup>

Secara lebih khusus, Harmonisasi di level perundang-undangan adalah upaya atau proses merealisasikan keselarasan dan keserasian asas dan sistem hukum sehingga menghasilkan peraturan (sistem hukum) yang harmonis. Peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem atau sub-sistem hukum nasional harus memiliki asas yang terintegrasi dan dijiwai Pancasila serta bersumber pada UUD NRI 1945<sup>59</sup>, sehingga menjadi sistem hukum nasional yang harmonis atau tidak ada pertentangan di antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, baik secara vertikal maupun horizontal.

<sup>57</sup> *Ibid*, Hlm. 80

<sup>58</sup> Moh. Hasan Wargakusumah, dkk., *Perumusan Harmonisasi Hukum tentang Metodologi Harmonisasi Hukum*, BPHN Departemen Kehakiman, 1996/1997), hlm.37.

<sup>59</sup> Kusnu Goesniadhie Slamet, *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-undangan*, <https://media.neliti.com/media/publications/84771-ID-harmonisasi-hukum-dalam-perspektif-perun.pdf>, diakses pada tanggal 9 Mei 2018 Pukul 20.09 WIB

Menurut Kosnoe Goesniadhie dengan merujuk pada Marryman, terdapat 3 (tiga) model harmonisasi hukum yaitu:<sup>60</sup>

- a) *tinkering harmonization*, merupakan harmonisasi hukum melalui optimalisasi penerapan hukum yang ada dengan beberapa penyesuaian dengan pertimbangan efisiensi;
- b) *following harmonization*, yaitu merujuk pada harmonisasi hukum pada bidang-bidang tertentu yang ditujukan untuk penyesuaian hukum yang ada dengan perubahan-perubahan social;
- c) *leading harmonization*, merujuk pada penerapan hukum untuk melakukan perubahan-perubahan social.

Pada hakikatnya, harmonisasi sistem hukum berkenaan dengan adanya ketidakseimbangan antara unsur-unsur sistem hukum yang berbeda, dapat dilakukan dengan menghilangkan ketidakseimbangan dan melakukan penyesuaian terhadap unsur-unsur sistem hukum yang berbeda. Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa harmonisasi hukum dalam konteks hukum nasional adalah dalam rangka mengintegrasikan berbagai produk hukum sehingga tersusun dalam sebuah tatanan yang harmonis dalam arti seimbang, terintegrasi dan konsisten terhadap asas dalam kerangka hukum nasional.

## 1.7 Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan penulis di dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian normatif merupakan suatu proses yang dilakukan untuk menemukan prinsip-prinsip hukum, doktrin-doktrin hukum dan aturan-aturan hukum yang bertujuan untuk menjawab

<sup>60</sup> Kosnoe Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum dalm Perspektif Perundang-undangan: Lex Specialis suatu masalah*, JP Book:Surabaya, 2006, Hlm.71

suatu isu hukum.<sup>61</sup> Penelitian akan dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan mengkaji isu hukum melalui peraturan perundang-undangan serta teori-teori yang berkaitan dengan pencalonan anggota TNI-POLRI aktif dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota guna menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

## 2. Pendekatan Penelitian

pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya adalah sebagai berikut:

### a. *Statute Approach* (Pendekatan Perundang-undangan)

Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian ini akan dilakukan dengan mengkaji semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang terjadi dan/atau dibahas guna memahami permasalahan, mempelajari kesesuaian antar undang-undang, undang-undang dengan Tahun 1945, undang-undang dengan regulasi yang ada berkaitan dengan pencalonan anggota TNI-POLRI aktif dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota sehingga terbentuk argumen untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.

### b. *Conceptual Approach* (Pendekatan Konsep)

Pendekatan konseptual hukum beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum.<sup>62</sup> Pendekatan konsep dalam penelitian ini dilakukan dengan cara menelaah dan memahami prinsip-prinsip hukum berkenaan

<sup>61</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2005), hlm. 35

<sup>62</sup> *Ibid*, Hlm. 95

dengan pencalonan TNI dan POLRI aktif dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota.

c. *Historical Approach* (Pendekatan Sejarah)

Pendekatan sejarah dalam penelitian ini berupa kajian terhadap sejarah pembentukan Pasal 7 Ayat (2) Huruf t Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dengan mencari dan menemukan risalah sidang (*Memorie van Toelichting*) dan naskah akademik pembuatan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

### 3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

a. Jenis Bahan Hukum

Jenis bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, antara lain :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang autoritatif, artinya memiliki otoritas. Bahan hukum primer yang

digunakan adalah:

a.) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b.) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1

Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Menjadi Undang-Undang Sebagaimana diubah dengan Undang-

Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898);

c.) Undang-Undang nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

d.) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4168) ;

e.) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 4439);

f.) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 826).

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer, dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, yaitu berupa buku-buku/literatur, laporan atas suatu penelitian hukum, jurnal Hukum, makalah, notulen Seminar Hukum, artikel dalam bentuk cetak maupun elektronik, penjelasan atas Suatu Undang-undang, dan pendapat para ahli yang diperoleh dari wawancara atau diskusi.

### 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yang digunakan adalah bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti ensiklopedi hukum, kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, kamus Bahasa Inggris-Indonesia dan lain sebagainya.

#### b. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini adalah tempat diperolehnya berbagai bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, antara lain :

##### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer diperoleh dari studi kepustakaan di Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya, Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH), Pusat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) Sekjen DPR RI dan akses internet.

##### 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diperoleh dari studi kepustakaan di Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya, Pusat Dokumentasi dan

Informasi Hukum (PDIH), Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, dan Perpustakaan Umum Pusat Kota Malang.

### 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier diperoleh dari akses internet berupa jurnal-jurnal hukum, jurnal-jurnal tentang TNI/POLRI, dan artikel pendukung lainnya.

### 4. Teknik Memperoleh Bahan Hukum

Berdasarkan metode pendekatan yang digunakan, maka teknik yang diterapkan dalam pengumpulan bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian ini adalah melalui:

#### 1. Studi Kepustakaan

Cara memperoleh bahan hukum dalam penelitian ini adalah dengan melakukan penelusuran pustaka yang seluruhnya diperoleh dari:

- a) Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya;
- b) Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH), Fakultas Hukum Universitas Brawijaya;
- c) Perpustakaan Umum Pusat Kota Malang;
- d) Pusat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) Sekjen DPR RI.

#### 2. Akses Internet

Cara memperoleh bahan hukum dalam penelitian ini adalah dengan mengakses berbagai website jurnal dalam negeri maupun luar negeri dan/atau artikel yang terkait dengan permasalahan penelitian.

## 5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis preskriptif. Pada penelitian hukum normatif, pengolahan bahan hukum hakikatnya kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Kemudian terhadap bahan hukum tersebut, dilakukan kegiatan preskriptif yakni menganalisis, mempertimbangkan, memilih bahan hukum dan norma terkait guna menemukan jawaban atau argumentasi baru atas isu hukum yang dihadapi.

Kegiatan yang dilakukan dalam analisis bahan hukum tersebut, yaitu :

- a. Mengumpulkan berbagai bahan hukum baik primer, sekunder, dan tersier. Dalam bahan hukum primer, kegiatan yang dilakukan adalah memilih pasal-pasal dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian hukum ini yakni pasal yang mengatur tentang TNI dan POLRI dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Selanjutnya pada bahan hukum sekunder, dilakukan pengumpulan bahan dari buku-buku atau kepustakaan dan jurnal-jurnal hukum elektronik yang terkait dengan pemilihan gubernur, bupati dan walikota, hak asasi manusia, serta pemilu. Dalam bahan hukum tersier, mengumpulkan berbagai kamus untuk menunjang hal-hal yang dianggap perlu untuk diartikan secara teoritis.
- b. Mengolah bahan dari ketiga bahan hukum yang telah dikumpulkan.

- Pada bahan hukum primer digunakan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang membahas tentang pencalonan TNI dan POLRI aktif dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota serta larangan TNI dan POLRI aktif dalam politik praktis yang terdapat di dalam Undang-Undang tentang TNI dan Undang-Undang tentang POLRI.

- Pada bahan hukum sekunder digunakan analisis terhadap berbagai sumber buku-buku atau kepustakaan para pakar hukum juga jurnal-jurnal hukum terkait sehingga sinkron dengan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan seperti buku-buku yang terkait dengan pemilihan gubernur, bupati dan walikota serta hak politik TNI-POLRI.

- Pada bahan hukum tersier digunakan analisis terhadap kamus tentang reformasi, dan anggota TNI-POLRI aktif sebagai awal untuk memberikan suatu pengertian.

c. Terhadap ketiga bahan hukum diatas, kemudian dilakukan interpretasi menggunakan metode interpretasi gramatikal dan interpretasi historis.

- Dalam penelitian ini, interpretasi gramatikal dilakukan berkaitan dengan isi peraturan perundang-undangan yang dikaitkan dengan pencalonan TNI-POLRI aktif yang terlibat dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota oleh peneliti sehingga akan terlihat adanya celah dalam norma yang mengatur pencalonan anggota TNI dan POLRI aktif dalam pilkada.

- Dalam penelitian ini, interpretasi historis akan dilakukan melalui penafsiran dengan melihat sejarah terjadinya suatu aturan

perundang-undangan khususnya dalam Pasal 7 Ayat (2) Huruf t Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang memberikan peluang bagi TNI-POLRI aktif ikut serta dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota sehingga memberikan celah bagi TNI dan POLRI untuk berpolitik praktis.

### 1.8 Sistematika Penulisan

Penelitian ini menggunakan uraian secara sistematis, hal tersebut berguna untuk memudahkan penulis dalam menyusun dan mengkaji permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Adapun sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini berisi uraian latar belakang yang dipaparkan secara garis besar mengenai pencalonan anggota TNI dan POLRI aktif dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang memiliki celah hukum dari sisi waktu pengunduran diri bagi calon gubernur, bupati dan walikota yang berasal dari anggota TNI dan POLRI aktif sehingga menimbulkan pertentangan dengan asas dan norma yang telah diatur dalam Undang-Undang TNI dan Undang-Undang POLRI. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka ditarik beberapa rumusan permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini, tujuan dan manfaat dari penelitian ini, teori-teori yang digunakan guna menganalisis permasalahan yaitu teori negara hukum, teori kepastian hukum, teori reformasi, teori Militer, dan teori harmonisasi system hukum. Kemudian di

bahas cara pelaksanaan penelitian dan bahan hukum yang digunakan hingga bagaimana menganalisis bahan hukum dan hasil penelitian.

## **BAB II : KAJIAN PUSTAKA**

Kajian pustaka bersisikan penjabaran dari judul yang berkenaan dengan Pencalonan anggota TNI dan POLRI yang aktif dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Adapun yang akan dijabarkan adalah kajian umum tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota disertai dengan sistem pemilu dan pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung dan serentak, serta Kajian umum tentang Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

## **BAB III : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi deskripsi hasil dari permasalahan yang diteliti. Permasalahan pertama berisi identifikasi dan analisis terhadap *ratio legis* persyaratan pengunduran diri anggota TNI dan POLRI aktif dinyatakan sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan berdasarkan Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-undang. *Ratio Legis* dari adanya persyaratan pengunduran diri anggota TNI dan POLRI aktif dinyatakan sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan adalah karena pembuat Undang-Undang memperlakukan sama antara TNI/POLRI dengan ASN maupun Kepala Desa dalam penentuan tenggang waktu pengunduran diri guna menjamin persamaan hak.

Permasalahan kedua berisi kajian terhadap implikasi hukum yang akan terjadi apabila tenggang waktu pengunduran diri sebagaimana tercantum di dalam Pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang tentang Pilkada tetap dilakukan pada saat penetapan pasangan calon. Implikasi hukum yang terjadi adalah adanya celah hukum bagi TNI dan POLRI untuk dapat berpolitik praktis yang tentu saja melanggar ketentuan Pasal 28 J Ayat (2) UUD NR 1945 dan Pasal 39 Angka 2 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI serta Pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang POLRI, yang membatasi hak politik anggota TNI dan POLRI dalam politik praktis.

Permasalahan ketiga berisi kajian terhadap sinergitas dalam meneguhkan peran TNI dan POLRI dalam pelaksanaan pilkada dengan mendorong KPU untuk membuat peraturan tentang pencalonan peserta pilkada yang berasal dari TNI dan POLRI. Selain itu, peneliti juga memberikan solusi dari pertentangan norma yaitu dengan melakukan harmonisasi Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada agar sesuai dengan peraturan yang mengatur tentang larangan TNI dan POLRI dalam politik praktis. Solusi tersebut adalah perubahan bunyi Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada yang bertujuan untuk memastikan agar semua calon yang berasal dari TNI dan POLRI dipastikan berstatus sebagai purnawirawan pada saat mendaftar sebagai pasangan calon pemilihan gubernur, bupati dan walikota.

#### BAB IV : PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan dari hasil permasalahan yang diteliti yaitu pentingnya bersinergi antar para pelaku utama dalam penyelenggaraan pilkada guna memastikan agar anggota TNI dan POLRI yang akan mencalonkan diri harus berstatus sebagai purnawirawan. Peneliti memberikan saran untuk merubah rumusan Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada dan mendorong KPU untuk membuat peraturan yang khusus mengatur tentang pencalonan TNI dan POLRI dalam pilkada.



## BAB II KAJIAN PUSTAKA

### 2.1 Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Pengertian tentang Pemilihan Kepala Daerah yang meliputi Gubernur, Bupati dan Walikota memiliki arti dan filosofi yang sama dengan pemilihan-pemilihan umum lainnya. Adapun perbedaannya hanya terletak pada dasar hukum yang diberikan oleh UUD NRI 1945 yang mendefinisikan secara eksplisit (tegas) pemilu yaitu untuk memilih DPR RI, DPD RI, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD. Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan kegiatan yang nilainya sejajar dengan pemilihan legislatif, hal tersebut terbukti dari adanya kepala daerah baik gubernur, bupati dan walikota bermitra dengan DPRD.<sup>63</sup> Menurut Harris G. Warren menyatakan bahwa

pilkada adalah kesempatan yang di berikan terhadap rakyat untuk memilih para pemimpinnya serta memutuskan apa yang pemerintah daerah ingin lakukan untuk mereka. Keputusan rakyat ini menentukan hak yang ingin mereka miliki dan mereka jaga.<sup>64</sup>

Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota atau disebut Pemilihan kepala daerah selama ini masih menyisakan perdebatan di kalangan para ahli mengenai apakah pemilihan gubernur, bupati dan walikota termasuk dalam rezim pemilu. Yusril Ihza Mahendra berpendapat bahwa Pilkada bukanlah termasuk dalam rezim pemilu.<sup>65</sup> Pendapat tersebut

<sup>63</sup> Agus Hadiawan, *Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Provinsi Lampung (Studi di Kabupaten Lampung Selatan, Kota Metro dan Kota Bandar Lampung)*, Bandar Lampung, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Universitas Lampung, Vol.3, N O 7 Juli-Desember, hlm.637

<sup>64</sup> Puput Purwanti, 4 Pengertian Pilkada Serentak Bagi Demokrasi Indonesia, <https://hukamnas.com/pengertian-pilkada-serentak>, diakses tanggal 30 Juni 2018 Pukul 16.00 WIB

<sup>65</sup> Farouk Arnas, *Pilkada itu Bukan Pemilu*, <http://www.beritasatu.com/politik/312331-yusril-pilkada-itu-bukan-pemilu.html>, diakses tanggal 20 Juni 2018 Pukul 12.56 WIB

didasari oleh adanya ketentuan di dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa gubernur dipilih secara demokratis bisa langsung maupun tidak langsung serta Hal tersebut kemudian didukung oleh Putusan MK yang mendasarkan putusannya berdasarkan Pasal 22e UUD NRI 1945.<sup>66</sup>

Kemudian pendapat lain juga menyatakan bahwa pemilihan gubernur, bupati dan walikota (Pilkada) merupakan rezim dari pemilu. Hal tersebut dapat dilihat dari berbagai Undang-undang yang dibuat oleh pemerintah seperti di dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Komisi Pemilihan Umum RI No. 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota<sup>67</sup> dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang secara garis besar tidak membedakan antara pemilu dengan pilkada. Adapun pendapat dari Saldi Isra yang juga mengatakan bahwa pemilihan gubernur, bupati dan walikota merupakan rezim pemilu. Hal tersebut didasarkan pada KPU yang masih menyelenggarakan pelaksanaan pilkada.<sup>68</sup>

Terlepas dari beberapa pendapat yang berbeda diatas, menurut penulis perlu melihat dasar konstitusi yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI yang berbunyi "Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara

<sup>66</sup> Lihat Pasal 22E Ayat (2) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

<sup>67</sup> *Pasal 1 angka 2 Peraturan Komisi Pemilihan Umum RI No. 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota yang menyebutkan bahwa: "Pemilihan Umum atau Pemilihan Terakhir yang selanjutnya disebut Pemilu atau Pemilihan Terakhir, adalah Pemilu Anggota DPR RI, DPD RI, DPRD atau Pemilu Presiden dan Wakil Presiden atau Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota yang diselenggarakan paling akhir."*

<sup>68</sup> Supriatin, Pilkada masuk Rezim Pemilu, Pemerintah dan DPR diminta Revisi UU, <https://www.merdeka.com/politik/pilkada-masuk-rezim-pemilu-pemerintah-dan-dpr-diminta-revisi-uu.html>, Diakses tanggal 30 Juni 2018, Pukul 13.01WIB.

demokratis.” Bunyi Pasal tersebut merupakan *open legal policy* dari pembentuk Undang-undang<sup>69</sup> yang kemudian dikeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merujuk pada pemilihan kepala daerah secara langsung. Sehingga dari dasar tersebut seharusnya pemilihan gubernur, bupati dan walikota atau disebut pilkada termasuk dalam rezim pemilu yang memiliki asas yang sama dalam pelaksanaannya.

### 2.1.1 Sistem Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Sistem Pemilihan Umum merupakan alat untuk menyeleksi para pengambil keputusan melalui cara-cara yang disepakati secara sah. Menurut Andrew Reynolds, sistem pemilu adalah sarana rakyat.<sup>70</sup> Sistem pemilihan kepala daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap watak dan karakter persaingan calon kepala daerah. Yang dimaksud karakter dan watak persaingan adalah ciri-ciri dan kecenderungan yang menonjol dari kompetisi dalam pilkada juga bisa dirancang untuk memperlancar perilaku politik tertentu karena system pemilihan dapat dengan mudah dimanipulasi.<sup>71</sup> Demikian halnya dengan sistem Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung juga memiliki ciri-ciri dan kecenderungan yang menonjol dari jenis kompetisi yang dilakukan.

Oleh sebab itu, pemilihan gubernur, bupati dan walikota secara langsung seharusnya juga memperhitungkan dengan cermat

<sup>69</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi K Nomor 072-073 PUU-II/2004

<sup>70</sup> Andrew Reynolds, *Merancang istem Pemilihan Umum*, dalam Juan J. Linz, et, al., 2001, *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*. Terjemahan Rahmani Astuti, Bandung: Mizan, LIPI, dan Ford Foundation. <http://www.puskapol.ui.ac.id/wp-content/uploads/2014/05/FS-SISTEM-PEMILU-MARUN.pdf>, Diakses Pada Tanggal 17 April 2018.

<sup>71</sup> Joko J. Priatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Penerbit Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2005, Hlm. 115

kecenderungan tersebut dan faktor yang mempengaruhinya. Untuk mengetahui kemungkinan penerapan sistem pemilihan gubernur, bupati dan walikota secara langsung di Indonesia, perlu ditinjau berbagai jenis sistem pemilihan gubernur, bupati dan walikota secara langsung, diantaranya sebagai berikut:

1. *First Past the Post System*

Sistem ini merupakan sistem yang efisien dan sederhana.

Calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota yang memiliki

suara paling banyak secara otomatis akan memenangkan pilkada

dan menduduki kursi sebagai kepala daerah. Oleh karena itu,

sistem ini dikenal juga sebagai sistem mayoritas sederhana (*Simple*

*Majority*). Konsekuensinya, calon kepala daerah dapat

memenangkan pilkada walaupun hanya meraih kurang dari separuh

atau kurang dari lima puluh persen suara jumlah pemilih sehingga

legitimasinya terkadang dipersoalkan.

2. *Prefential Voting System* atau *Approval Voting System*

Cara kerja sistem ini adalah para pemilih menentukan

pilihan dengan membuat peringkat berupa peringkat pertama,

kedua dan seterusnya kepada beberapa pasangan calon yang

tersedia. Pasangan calon akan secara otomatis terpilih sebagai

gubernur atau bupati atau walikota apabila menempati peringkat

pertama terbanyak. Sistem ini dikenal dapat mengakomodasi

sistem mayoritas sederhana (*Simple Majority*) namun dapat

mbingungkan proses perhitungan suara di setiap tempat

perhitungan suara (TPS) sehingga dimungkinkan dilakukan perhitungan suara secara terpusat.

### 3. *Two Round System*

Two Round System atau sistem dua putaran adalah sistem pluralitas/mayoritas yang ditandai dengan pemilihan putaran yang kedua harus diselenggarakan apabila tidak ada kandidat atau partai yang mencapai tingkat/batas suara tertentu.<sup>72</sup> Batas suara yang paling umum adalah 50 persen plus 1. Sistem ini mudah ditemui di negara demokrasi presidensial.

### 4. *Sistem Electoral Collage*

Cara kerja sistem ini adalah setiap daerah pemilihan (kecamatan, dan gabungan kecamatan untuk Bupati/Walikota, Kabupaten/Kota dan gabungan Kabupaten/Kota untuk Gubernur) diberi alokasi suara dewan pemilih (*Electoral College*) sesuai dengan jumlah penduduk. Setelah pelaksanaan pilkada, keseluruhan jumlah suara yang diperoleh tiap calon di setiap daerah pemilihan tersebut dihitung. Pemenang di setiap daerah pemilihan berhak memperoleh keseluruhan suara Dewan Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan. Calon yang memperoleh suara dewan pemilih terbesar akan memenangkan pilkada langsung.

<sup>72</sup> Andrew Reynolds diterjemahkan oleh Noor Cholisi, *Desain Pemilu : Buku Panduan Baru Internasional IDEA*, Intertational IDEA : Swedia, Hlm. 60

## 2.2 Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Secara Langsung dan Serentak

Pemilihan gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung diartikan sebagai pemilihan oleh rakyat secara langsung. Mayoritas suara terbanyak menjadi acuan pemenang pada pilkada tersebut serta pemilihan oleh rakyat secara langsung serentak di adakan seluruh daerah.<sup>73</sup> Pemilihan gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung memiliki beberapa faktor pendorong dalam hal penerapannya. Faktor pendorong pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati dan walikota secara langsung tersebut adalah :

- “ 1. Sistem perwakilan (melalui DPRD) diwarnai banyak kasus, seperti kasus politik uang dan pemberhentian kepala daerah akibat kepentingan DPRD yang tidak diakomodasi;
2. Rakyat dapat berperan secara langsung, pilkada langsung sering disebut sebagai kemenangan demokrasi rakyat atas demokrasi perwakilan; dan
3. Peluang terjadinya politik uang yang semakin tipis.”<sup>74</sup>

Kemudian di dalam perjalanannya, pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung juga memiliki beberapa kelebihan yang diantaranya adalah sebagai berikut:<sup>75</sup>

- “ a. Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat;

<sup>73</sup> Hendra Budiman, *Pilkada tidak Langsung dan Demokrasi Palsu*, Cet-I (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2015), Hlm. 19

<sup>74</sup> Agus Hadiawan, *Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Provinsi Lampung*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Univeristas Lampung : Bandar Lampung, Vol 3, Nomor 7, 2009, Hlm. 637

<sup>75</sup> Muhammad Andi Susilawan, *Tinjauan Yuridis Terhadap Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Riau, Volume 8 No. 2, 2014, Hlm. 350



- b. *Check And Balances* antara lembaga legislative dan eksekutif dapat berjalan seimbang;  
 Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat;  
 c. *Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah;*  
 d. *Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional;*  
 e. *Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung merupakan suatu langkah yang strategis dalam rangka memperluas, memperdalam, dan meningkatkan kualitas demokrasi.”*

Menurut Joko J Priatmoko, Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

secara langsung dilaksanakan dalam 2 tahap, yaitu masa persiapan dan masa pelaksanaan.<sup>76</sup> Sedangkan pilar utama dalam pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati dan walikota secara langsung adalah Komisi Pemilihan Umum, Panitia Pengawas Pemilu dan Pemerintah daerah, karena ketiga institusi tersebut yang bertanggung jawab dalam kelengkapan logistik, penetapan daftar pemilih tetap (DPT), penerbitan surat keputusan pemberhentian bagi pasangan calon kepala daerah yang merupakan seorang PNS, anggota DPR, maupun TNI dan POLRI aktif serta penertiban alat peraga kampanye yang pemasangannya melanggar aturan.

Saat ini, pemerintah terus meningkatkan efektivitas dan efisiensi<sup>77</sup> dari pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati dan walikota secara langsung. Hal tersebut ditunjukkan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun

<sup>76</sup> Joko J Priatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, (Yogyakarta, Penerbit Pustaka Pelajar:2005), Hlm.115

<sup>77</sup> Mahkamah Konstitusi Berpendapat bahwa : pelaksanaan pilpres dan pileg yang tidak serentak tidak sejalan dengan prinsip konstitusi yang menghendaki adanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak warga Negara untuk memilih secara cerdas. Ihsanudin, **MK: Pemilu Serentak Efisien, Pemilih Jadi Cerdas**, <https://nasional.kompas.com/read/2014/01/23/1856360/MK.Pemilu.Serentak.Efisien.Pemilih.Jadi.Cerdas>, diakses tanggal 28 April 2018

2017 tentang Pemilihan Umum. Di dalam Undang-Undang tersebut, salah satu upaya pemerintah dalam mewujudkan efisiensi adalah dengan menyelenggarakan pemilihan umum secara langsung dan serentak<sup>78</sup>. Dari sisi penyelenggaraan, pemilihan gubernur, bupati dan walikota secara langsung dan serentak memang mendorong terciptanya efektifitas dan efisiensi.<sup>79</sup> Jika pemilihan gubernur dalam suatu wilayah dilaksanakan secara bersamaan dengan pemilihan Bupati/Walikota, maka secara logika akan menghemat anggaran. Pilkada serentak dengan sendirinya juga akan menghemat tenaga dan waktu.<sup>80</sup>

Dari segi proses, pilkada langsung dan serentak mengisyaratkan kerjasama yang baik antara partai politik sehingga tercipta demokrasi yang berkeadaban, yakni demokrasi yang dapat berjalan dengan cita-cita demokrasi itu sendiri untuk menciptakan keadilan dan kesetaraan di dalam masyarakat, dan meminimalisasi terjadinya perbenturan diantara berbagai kepentingan.<sup>81</sup>

Dari segi hasil, pilkada serentak akan menciptakan pemerintahan daerah yang solid dan aktif, karena lahir dari proses yang solid dan efektif. Pemerintahan yang solid dan efektif bukan hanya akan didukung oleh kekuatan politik lokal, tetapi juga memiliki hubungan yang strategis dengan pemerintah pusat. Sedangkan dari sisi politik birokrasi, pilkada langsung dan

<sup>78</sup> Lihat Pasal 167 Ayat (3) dan Pasal 347 Ayat (1) *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*

<sup>79</sup> Menurut Chester I. Barnard, efektif dan efisien adalah : When a specific desired end is attained we shall say that the action is effective. When the unsought consequences of the action are more important than the attainment of the desired end and are dissatisfactory, effective action, we shall say, it is inefficient. When the unsought consequences are unimportant or trivial, the action is efficient. Accordingly, we shall say that an action is effective if it specific objective aim. It is efficient if it satisfies the motives of the aim, whatever is is effective or not. Suyadi Prawirosentono, *Kebijakan Kinerja Karyawan: Kiat Membangun Organisasi Kompetitif Menjelang Perdagangan Bebas Dunia*, Yogyakarta : BPFE, 1999, Hlm.27.

<sup>80</sup> Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Expose: Jakarta, 2015, Hlm. 45

<sup>81</sup> *Ibid*, Hlm. 46

serentak juga akan menciptakan siklus masa bakti yang lebih tertata sehingga dapat menciptakan efisiensi dalam birokrasi perencanaan kerja yang lebih terfokus, dan pelaksanaan program yang serentak. Selama ini, banyak program-program pemerintah daerah yang tersendat karena tidak sinkron masa kerja antara gubernur dan bupati/walikota.

## 2.3 Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia

### 2.3.1 Definisi Tentara Nasional Indonesia (TNI)

Tentara Nasional Indonesia merupakan sebuah profesi yang juga merupakan komponen utama sistem pertahanan negara.<sup>82</sup> TNI terdiri dari tiga angkatan yang terdiri dari TNI Angkatan Darat (TNI AD), TNI Angkatan Laut (TNI-AL), dan TNI Angkatan Udara (TNI-AU) yang melaksanakan tugasnya secara matra atau gabungan dibawah pimpinan Panglima.<sup>83</sup> Masa aktif dinas bagi seorang prajurit TNI terbagi menjadi ikatan dinas pertama dan ikatan dinas lanjutan.<sup>84</sup> Pada masa ikatan dinas pertama, penetapan masa dinas ditetapkan sebagai berikut:

- “ a. Bagi perwira pertama selama 10 tahun;  
 b. Bagi bintanga paling singkat 7 tahun dan paling lama 10 tahun;  
 c. Bagi tamtama paling singkat 5 tahun dan paling lama 10 tahun.”<sup>85</sup>

Kemudian pada masa ikatan dinas lanjutan, masa ikatan dinas ditentukan berdasarkan usia prajurit dengan rincian sebagai berikut:

- “ a. Bagi perwira sampai usia paling tinggi 58 tahun; dan  
 b. Bagi bintanga dan tamtama sampai usia paling tinggi 53 tahun.”<sup>86</sup>

<sup>82</sup> Lihat Pasal 6 Ayat (2) *Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia*.

<sup>83</sup> *Ibid*, Pasal 4.

<sup>84</sup> Lihat Pasal 17 *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2010 Tentang Administrasi Prajurit Tentara Nasional Indonesia*.

<sup>85</sup> *Ibid*, Pasal 20 Ayat (1)

Dari bunyi Pasal diatas, dapat diketahui bahwa bagi seorang prajurit aktif TNI, selama ikatan masa dinas pertama dan masa ikatan dinas lanjutan masih dijalankan, maka prajurit aktif tersebut dilarang terlibat dalam politik praktis.<sup>87</sup> Hal tersebut juga di dukung oleh pernyataan Al Araf selaku Direktur Imparsial yang menyatakan bahwa dalam negara demokrasi, keterlibatan militer dan polisi dalam politik praktis tentu tidak dibenarkan dengan dalih dan alasan apa pun.<sup>88</sup>

Pada masa reformasi<sup>89</sup> seperti saat ini, tuntutan masyarakat akan peningkatan profesionalisme TNI<sup>90</sup> sangat dibutuhkan dalam menjaga negara yang didominasi oleh supremasi sipil<sup>91</sup> dalam membangun demokrasi. Tuntutan Profesionalisme TNI tentu sangat dekat dengan isu-isu seperti netralitas TNI dalam politik dan larangan bisnis oleh anggota TNI yang seharusnya berada pada domain sipil. Adapun kekuatan yang mendorong upaya menuju militer profesional

<sup>86</sup> *Ibid*, Pasal 21 Ayat (1)

<sup>87</sup> Lihat Pasal 39 Angka 2 *Undang-Undang 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia*

*Indonesia*

<sup>88</sup> Al Araf, TN/POLRI Dilarang Berpolitik, 2016, <http://www.imparsial.org/publikasi/opini/tni-polri-dilarang-berpolitik/>, diakses Tanggal 28 Juni 2018.

<sup>89</sup> "Reformasi TNI yang bergulir sejak tahun 1998 berkaitan erat dengan perubahan konfigurasi masyarakat, baik di tingkat nasional maupun global. Di tingkat nasional, perubahan ini ditandai dengan semakin bebasnya masyarakat Indonesia dalam mengekspresikan gagasan dan pikiran mereka seiring meredupnya era Orde Baru dan munculnya era Reformasi," Dalam Ahmad Yani Basuki, Reformasi TNI: Pola, Profesionalitas, dan Refungsionalisasi Militer dalam Masyarakat, Jurnal Sosiologi Masyarakat, Vol 19, No.2 2014, Hlm.136

<sup>90</sup> Wakil Direktur Imparsial, Gufron Mabruuri mengatakan bahwa: "profesionalisme TNI perlu terus dijaga apalagi tahun depan terdapat gelaran pemilihan daerah atau pilkada serentak di 171 daerah." Yoga Sukmana, *Catatan 2017, Pentingnya Menjaga Profesionalitas TNI*, <https://nasional.kompas.com/read/2017/12/26/15071431/catatan-2017-pentingnya-menjaga-profesionalitas-tni>, Diakses tanggal 29 April 2018.

<sup>91</sup> Penjelasan Pasal 2 huruf d *Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia* Menyatakan bahwa : Yang dimaksud dengan supremasi sipil adalah kekuasaan politik yang dimiliki atau melekat padapemimpin negara yang dipilih rakyat melalui hasil pemilihan umum sesuai dengan asas demokrasi. Supremasi sipil dalam hubungannya dengan TNI berarti bahwa TNI tunduk pada setiap kebijakan dankeputusan politik yang ditetapkan Presiden melalui proses mekanisme ketatanegaraan.

tergambarkan dalam prasyarat-prasyarat di berbagai bidang. Bidang tersebut adalah sebagai berikut:

a. Prasyarat Ekonomi

Salah satu kriteria tentara professional yang disyaratkan oleh Undang-Undang TNI adalah tentara harus terjamin kesejahteraannya.

b. Prasyarat Sosial

Prajurit TNI dituntut untuk melakukan penyesuaian mendasar untuk menempatkan diri sesuai arus perubahan dan tuntutan demokrasi. Sehingga, sumber daya prajurit TNI harus meningkatkan kualitasnya.

c. Prasyarat Politik

Prasyarat ini terkait kehendak politik Negara dalam memandang, memperlakukan dan memposisikan TNI.

Ketegasan negara dalam mendorong TNI menjadi militer professional ditandai dengan kesungguhan para elit pemerintahan dan politisi memperlakukan TNI dalam kerangka kontrol sipil objekif.<sup>92</sup>

d. Kurikulum pendidikan militer

Membangun tentara professional dengan kualitas sumber daya prajurit yang tangguh selayaknya dimulai dari lembaga pendidikan militer yang memiliki kurikulum yang dapat menjawab kebutuhan fundamental dalam menghadapi tantangan zaman yang semakin maju.

<sup>92</sup> Syamsul Ma'arif, *Prajurit Profesional-Patriot: Menuju TNI Profesional pada Era Reformasi*, Jurnal Sosiologi Masyarakat, Jakarta, Vol.19, No.2, 2014: 257-286, Hlm.278

Reformasi di dalam organisasi TNI yang menuntut profesionalisme TNI harus terus ditingkatkan agar TNI kembali fokus dalam peran utamanya sebagai alat negara di bidang pertahanan.

### 2.3.2 Definisi Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri)

Pertama kali, polisi ditemukan di dalam istilah Yunani yang disebut sebagai *Polite*, yang berarti seluruh pemerintah negara kota.<sup>93</sup>

Artinya, polisi<sup>94</sup> sebagai organ pemerintah memiliki tugas mengawasi dan jika diperlukan melakukan paksaan agar yang diawasi tidak melakukan larangan-larangan dalam negara. Adapun di masa orde baru, pada awalnya TNI dan POLRI berada pada institusi yang sama, yaitu ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia). Namun, seiring dengan adanya tuntutan reformasi di kehidupan pemerintahan oleh masyarakat, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merespon dengan mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI). Meskipun dipisahkan, namun keduanya tetap memiliki tugas yang sama sebagai komponen pertahanan Negara.<sup>95</sup>

Dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, Polri diwajibkan selalu menjunjung tinggi hak asasi manusia.<sup>96</sup> Hal tersebut yang menjadikan polri berbeda ketika masih menjadi ABRI yang

<sup>93</sup> Djoko Prakoso, *POLRI Sebagai Penyidik dalam Penegakan Hukum*, Bina Aksara: Jakarta, 1987, Hlm.34

<sup>94</sup> Lihat Pasal 3 Ayat (3) *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2003 Tentang Pemberhentian Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia*.

<sup>95</sup> Pasal 1 *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat MPR Nomor VI/MPR/2000 Tentang Peran TNI dan Peran POLRI*

<sup>96</sup> Lihat Pasal 4 *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang POLRI*.

merupakan domain militer. Polri saat ini telah menjadi polisi sipil<sup>97</sup> yang artinya sesuai dengan model kepolisian di seluruh dunia yang bersifat mandiri dan tidak menjadi sub ordinat institusi militer. Menurut Bambang Widodo Umar, Polisi sipil adalah polisi yang beradab, bukan polisi yang sewenang-wenang. Pertimbangan tindakan polisi tidak semata-mata didasarkan pada nilai-nilai kekuasaan yang dimiliki atau hukum positif semata, sekalipun pada hal-hal tertentu diperbolehkan.

Penghargaan kepada masyarakat sebagai orang yang bermartabat adalah ciri utama bagi kinerja polisi sipil. Jadi polisi sipil merupakan wakil dari kepentingan masyarakat sipil, bukan wakil dari kepentingan elit politik tertentu.<sup>98</sup>

Meskipun polri merupakan instrumen sipil, namun di dalam struktur negara demokrasi, polri tetap tidak boleh berpolitik.<sup>99</sup> Mengingat statusnya sebagai alat negara memiliki tugas utama menjaga keamanan negara. Selain itu, polri juga memiliki jiwa *esprit de corps* (Korsa) dan struktur hierarki komando yang menyerupai militer sehingga dikhawatirkan berakibat pada penyalahgunaan kekuasaan (*Abuse of Power*).

<sup>97</sup> Menurut Farouk Muhammad, Polisi sipil adalah suatu konsep bukan institusi, Bambang Widodo Umar, *Quo Vadis, Polisi Sipil*, <https://nasional.kompas.com/read/2015/07/31/11070051/.Quo.Vadis.Polisi.Sipil?page=all>, diakses pada Tanggal 28 Juni 2018

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> *Siaran Pers Bersama TNI-POLRI dalam Kontestasi Pilkada 2018: Pertahankan Supremasi Sipil, Jaga Netralitas TNI-POLRI*, Perludem.org, *Op.Cit.*

### BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 3.1 *Ratio legis* Pengaturan persyaratan pengunduran diri anggota TNI dan POLRI aktif dinyatakan sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan

##### 3.1.1 Proses Pencalonan Peserta Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Demokrasi secara sederhana dapat dimaknai sebagai pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat. Meskipun oleh Aristoteles menilai demokrasi sebagai sistem pemerintahan dan politik yang paling buruk karena dapat dengan mudah tergelincir dalam mobokrasi (anarki)<sup>100</sup>, namun tetap saja tidak ada suatu negara yang ingin disebut sebagai negara yang tidak demokratis atau anti demokrasi. Hal demikian wajar terjadi karena salah satu pertimbangan suatu negara memilih sistem pemerintahan dan politik demokrasi adalah demokrasi menjamin sejumlah hak asasi bagi warga negara yang tidak diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis.<sup>101</sup>

Jaminan hak asasi bagi warga negara yang salah satunya merupakan hak politik, telah menjadi instrumen penting dalam negara yang memilih jalan demokrasi. Sebagai suatu negara demokrasi yang

<sup>100</sup> Prof.A. Mukhtie Fadjar, *Pemilu dan Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press: Malang, 2013, Hlm. 25

<sup>101</sup> Ramlan Surbakti mengatakan bahwa : suatu Negara memilih system pemerintahan atau system politik demokratis didasarkan atas pertimbangan: a). demokrasi mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokratis yang kejam dan licik; b). demokrasi menjamin sejumlah hak asasi warga Negara yang tidak diberikan di dalam system-sistem yang lain; c). demokrai lebih menjamin kebebasan pribadi yang luas; d). demokrasi membantu seseorang melindungi kepentingan pokok mereka; e). demokrasi memberikan kesempatan bagi warga Negara untuk menentukan nasibnya sendiri....), Prof. A Mukhtie Fajar, *Loc.Cit.*

berdasarkan hukum dan sebagai negara hukum yang demokratis<sup>102</sup>, tentunya dalam setiap pemilu termasuk pemilihan gubernur, bupati dan walikota harus menyediakan mekanisme hukum dalam mengatur warga negara yang akan menggunakan hak politiknya berupa pencalonan sebagai gubernur, bupati dan walikota. Pengaturan mekanisme hukum dalam pencalonan gubernur menjadi penting karena berkaitan dengan syarat sahnya seseorang untuk dipilih dalam pencalonan<sup>103</sup> pilkada.

Di Indonesia, Mekanisme hukum pada pencalonan pemilihan gubernur, bupati dan walikota memiliki banyak dinamika perubahan yang terjadi. Di dalam Pasal 59 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

Peserta pilkada adalah pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Namun dalam perkembangannya, berdasarkan putusan MK Nomor 05/PUU-V/2007 tanggal 23 Juli 2007 dimungkinkan adanya pasangan calon perseorangan yang memenuhi persyaratan tertentu<sup>104</sup>. Hal tersebut kemudian dinormakan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah<sup>105</sup> dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur

<sup>102</sup> Lihat Pasal 28I Ayat (5) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

<sup>103</sup> Menurut KBBI, Pencalonan adalah proses, cara, atau perbuatan mencalonkan, <https://kbbi.web.id/calon>, diakses pada tanggal 3 Mei 2018 Pukul 23.46 WIB

<sup>104</sup> Lihat Pasal 9 *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota*

<sup>105</sup> Lihat Pasal 58 dan Pasal 59 *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*

dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Sebagai bagian dari tahapan penyelenggaraan<sup>106</sup> pilkada, pencalonan peserta pemilihan baik dari gabungan partai politik maupun perseorangan wajib memenuhi syarat calon dan syarat pencalonan.<sup>107</sup>

Secara umum syarat calon yang harus dipenuhi dapat dilihat di dalam Pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang menyebutkan sebagai berikut:<sup>108</sup>

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- d. Dihapus;
- e. berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;

<sup>106</sup> Lihat Pasal 6 huruf a *Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2018*

<sup>107</sup> Anggota KPU Ilham Saputa menyatakan bahwa : calon Gubernur, Bupati dan Walikota wajib memenuhi syarat calon dan syarat pencalonan. *Andri Saubani, Syarat Pendaftaran Paslon Pilkada yang ditetapkan KPU*, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/pilkada/18/01/04/p211jc409-ini-syarat-pendaftaran-paslon-pilkada-yang-ditetapkan-kpu>, Diakses tanggal 7 Juli 2018 Pukul 15.30 WIB

<sup>108</sup> Pasal 7 Ayat (2) *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota* dan secara khusus diatur lebih lanjut di dalam Pasal 1 *PKPU Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Waki Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota*.



- f. mampu secara jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkoba berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim;
- g. tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
- h. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- i. tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian;
- j. menyerahkan daftar kekayaan pribadi;
- k. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- l. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;
- n. belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota;
- o. belum pernah menjabat sebagai Gubernur untuk calon Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota untuk Calon Wakil Bupati/Calon Wakil Walikota pada daerah yang sama;
- p. berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon;
- q. tidak berstatus sebagai pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota;
- r. dihapus;
- s. menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan;
- t. menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan; dan
- u. berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon.

Selain harus memenuhi syarat calon secara umum sebagaimana disebutkan diatas, para calon gubernur, bupati dan walikota juga harus mempersiapkan dan melengkapi syarat calon lainnya berupa dokumen-dokumen seperti :<sup>109</sup>

- 1) Formulir Model BB.1 KWK
- 2) Formulir Model BB.2 KWK
- 3) Surat Keputusan pemberhentian dari pejabat berwenang
- 4) Surat keterangan tidak pernah menjadi terpidana dan bagi calon dengan status terpidana wajib menyerahkan bukti bahwa telah mengemukakan kepada public dan surat keterangan dari penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan setempat dan Lembaga Pemasyarakatan);
- 5) Surat keterangan dari Pengadilan Negeri yang menyatakan bahwa tidak sedang dicabut hak pilihnya dan tidak memiliki tanggungan hutang yang merugikan negara;
- 6) Surat keterangan tidak pernah melakukan perbuatan tercela dari kepolisian (SKCK);
- 7) Surat tanda terima penyerahan laporan harta kekayaan penyelenggara negara (LHKPN0);
- 8) Surat keterangan tidak sedang dalam kondisi jatuh pailit (bangkrut);
- 9) Dokumen wajib pajak
- 10) Surat keterangan berhenti sebagai pejabat negara;

<sup>109</sup> Lihat Pasal 42 *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.*

- 11) Fotokopi KTP-elektronik;
- 12) Fotokopi ijazah yang sudah dilegalisasi;
- 13) Naskah Visi, Misi dan Program Pasangan Calon;
- 14) Daftar nama tim kampanye tingkat provinsi/kabupaten/kota atau kecamatan dan pasfoto terbaru;
- 15) Foto terbaru.

Kemudian setelah dokumen syarat calon lengkap dan siap, maka dilanjutkan dengan mempersiapkan dan melengkapi syarat pencalonan yang terdiri dari 4 (empat) dokumen sebagai berikut:

1. Dokumen B-KWK atau disebut Form dukungan partai politik;
2. Dokumen B.1-KWK<sup>110</sup> yang berisi keputusan DPP partai politik tentang persetujuan terhadap pasangan calon;
3. Dokumen B.2-KWK yang merupakan surat pernyataan kesepakatan partai politik dalam pencalonan;
4. Dokumen B.3-KWK yang merupakan surat pernyataan kesepakatan antara partai politik dengan pasangan calon.

Setelah mempersiapkan dan melengkapi persyaratan pencalonan sebagaimana dijelaskan diatas, maka perlu memperhatikan unsur-unsur yang harus dilewati dalam proses pencalonan sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 6 huruf a Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2018, yang menjelaskan sebagai berikut :

<sup>110</sup> Formulir B.1 KWK merupakan surat pernyataan calon gubernur dan wakil gubernur/bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota bagi pasangan calon berasal dari partai maupun gabungan partai, sedangkan untuk perseorangan merupakan surat pernyataan dukungan pasangan calon perseorangan

Pencalonan, terdiri atas :

- 1) Syarat dukungan pasangan calon perseorangan; dan
- 2) Pendaftaran pasangan calon.

Syarat dukungan pasangan yang hanya berlaku bagi calon perseorangan, secara garis besar mensyaratkan jumlah dukungan harus tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah daerah kabupaten/kota di daerah provinsi yang bersangkutan dan jumlah dukungan yang harus tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan bagi daerah kabupaten/kota.<sup>111</sup> Sedangkan dalam pendaftaran pasangan calon, secara rinci tahapan/kegiatan-kegiatannya adalah sebagai berikut:<sup>112</sup>

- a. Pengumuman pendaftaran pasangan calon;
- b. Pendaftaran pasangan calon;
- c. Pengumuman dokumen syarat pasangan calon di laman KPU untuk memperoleh tanggapan dan masukan masyarakat;
- d. Pemeriksaan kesehatan;
- e. Penyampaian hasil pemeriksaan kesehatan;
- f. Penelitian syarat pencalonan untuk pasangan calon yang diajukan oleh partai politik dan gabungan partai politik;
- g.
  1. Penelitian syarat calon untuk pasangan calon yang diajukan oleh partai politik dan gabungan partai politik dan untuk pasangan calon perseorangan
  2. penelitian syarat pencalonan untuk pasangan calon perseorangan;
- h. Pemberitahuan hasil penelitian
- i. Perbaikan syarat pencalonan dan/atau syarat calon:
  - 1) Penyerahan perbaikan syarat dukungan pasangan calon perseorangan Gubernur, dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota oleh KPU/KIP Kabupaten/Kota
  - 2) Penyerahan perbaikan syarat calon dari partai politik/gabungan partai politik dan perseorangan;

<sup>111</sup> Lihat Pasal 8 - Pasal 11 *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota*

<sup>112</sup> Lampiran *Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2018*

- j. Pengumuman perbaikan dokumen syarat pasangan calon di laman KPU;
- k. Penelitian hasil perbaikan :
  - 1) Penelitian perbaikan syarat dukungan pasangan calon perseorangan Gubernur, dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota oleh KPU/KIP Kabupaten/ Kota;
    - a. Penelitian jumlah minimal dukungan dan sebaran;
    - b. Penelitian administrasi dan analisis dukungan ganda;
    - c. Penyampaian hasil analisis dugaan ganda dan syarat dukungan oleh KPU/KIP Kabupaten/Kota kepada PPS melalui PPK;
    - d. Penelitian faktual di tingkat desa/kelurahan;
    - e. Rekapitulasi jumlah dukungan di tingkat kecamatan;
    - f. Rekapitulasi jumlah dukungan di tingkat Kabupaten/Kota;
    - g. Rekapitulasi jumlah dukungan di tingkat di tingkat provinsi.
  - 2) Penelitian perbaikan syarat calon.
    - l. Penetapan pasangan calon;
    - m. Pengundian dan pengumuman nomor urut pasangan calon.

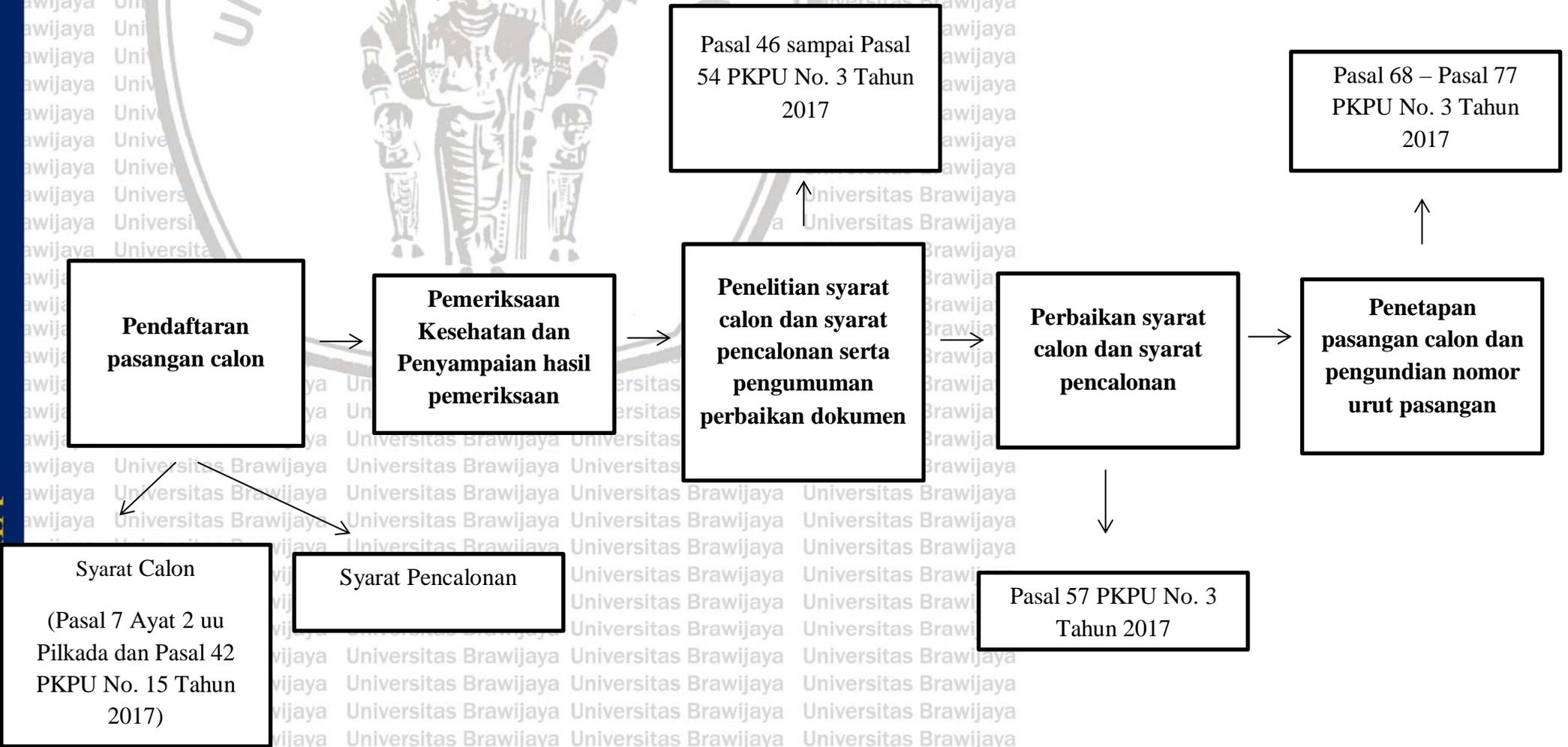
Berdasarkan tahapan/kegiatan pendaftaran calon diatas, dapat diketahui bahwa di dalam proses pencalonan dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota memiliki tenggang waktu yang lama serta melibatkan banyak dokumen yang harus diserahkan kepada KPU.

Hal tersebut tentu dapat menjadi persoalan bagi calon yang berasal dari anggota TNI dan POLRI aktif. Mengingat secara prosedur formal, pengajuan pengunduran diri anggota TNI dan POLRI aktif tidak dapat dilakukan secara singkat.<sup>113</sup>

<sup>113</sup> Pasal 69 *PKPU Nomor 3 Tahun 2017* yang menyatakan bahwa : Surat Keputusan pejabat berwenang tentang pemberhentian sebagai Anggota TNI dan POLRI diserahkan kepada KPU/KIP Provinsi dan /atau Kabupaten/Kota paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara.

**Bagan 1**

**Proses Pencalonan Peserta Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota**



### 3.1.2 Proses Pencalonan Anggota TNI dan POLRI aktif dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Hans Kelsen menyatakan bahwa siapapun yang melaksanakan fungsi yang ditentukan oleh hukum adalah sebuah organ negara.<sup>114</sup> TNI dan POLRI sebagai sebuah organ negara yang professional, dalam penerahan dan penggunaan kekuatannya saat ini berada di bawah Presiden<sup>115</sup> sebagai perwujudan atas supremasi otoritas sipil. Sifat profesional TNI dan POLRI tersebut harus dijaga dengan cara tetap konsisten terhadap tugas dan fungsinya dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dan kehidupan politik di Indonesia.

Di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia disebutkan bahwa :

Tentara Nasional Indonesia dibangun dan dikembangkan secara professional sesuai kepentingan politik negara yang mengacu pada nilai dan prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan ketentuan hukum internasional yang telah diratifikasi.

Dari Penjelasan umum diatas, dapat ditarik sebuah pengertian bahwa salah satu prinsip menuju TNI yang profesional adalah dengan menjunjung demokrasi dan supremasi sipil.<sup>116</sup> Hal tersebut sesuai dengan konsep negara yang menganut demokrasi yakni adanya militer

<sup>114</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg (Google Book), (New York : Russel & Russel 1961, Hlm. 181

<sup>115</sup> Pasal 14 Ayat (1) *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara* dan Pasal 17 Ayat (1) *Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia* yang menyatakan bahwa Presiden berwenang dan bertanggungjawab atas penerahan kekuatan Tentara Nasional Indonesia

<sup>116</sup> Pasal 2 *Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia* menyatakan bahwa : Tentara Profesional, yaitu tentara yang terlatih, terdidik, diperlengkapi secara baik, tidak berpolitik praktis, tidak berbisnis, dan dijamin kesejahteraannya, serta mengikuti kebijakan politik negara yang menganut

harus selalu menjadi bawahan bagi para negarawan/sipil.<sup>117</sup> Dengan kata lain, sebuah masyarakat yang demokratis hanya akan tumbuh jika setiap komponen bangsa, terutama militer dengan monopoli penggunaan kekerasannya, tunduk pada institusi kenegaraan yang dihasilkan secara demokratis. Bagi institusi TNI dan POLRI, dalam rangka menjunjung demokrasi, tentu juga harus menyadari bahwa tugas dan fungsinya hanya bersifat terbatas yang berjalan pada haluan politik negara.

Dengan alasan sebagaimana dijelaskan diatas, TNI dan POLRI sebagai organ negara harus bertindak netral dan terhindar dari segala macam agenda politik praktis yang berada pada domain supremasi sipil. Oleh karena itu, adanya niatan masing-masing anggota TNI dan POLRI yang terjun ke dalam politik praktis harus diatur secara komprehensif dan spesifik demi menjaga prinsip netralitas TNI/POLRI dalam kehidupan politik praktis. Adapun aturan yang mengatur tentang pencalonan anggota TNI dan POLRI aktif dalam berpolitik praktis saat ini terdapat dalam beberapa peraturan yang berbentuk Undang-Undang serta peraturan khusus yang dibentuk oleh KPU.<sup>118</sup>

Bagi anggota TNI dan POLRI yang masih berdinam aktif, kesempatan untuk terjun dalam politik praktis berupa mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah diberikan dan dijamin oleh Undang-

<sup>117</sup> Samuel Huntington, *Prajurit dan Negara : Teori Politik Hubungan Militer-Sipil* (Ebook), (Jakarta:Grasindo, 2003), [http://lms.aau.ac.id/library/ebook/U\\_000172\\_04/index.html#/0](http://lms.aau.ac.id/library/ebook/U_000172_04/index.html#/0), Hlm. 61

<sup>118</sup> Lihat *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota*, dan Beberapa peraturan KPU tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Di dalam ketentuan Pasal 7 Ayat (1) huruf t Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota disebutkan bahwa :

Calon Gubernur beserta calon Wakil Gubernur, Calon Bupati beserta Calon Wakil Bupati, dan Calon Walikota beserta Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu: menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta dalam Pemilu.”

Isi Pasal diatas telah memberikan kesempatan bagi anggota TNI dan POLRI aktif untuk dapat mencalonkan diri sebagai calon gubernur, bupati maupun walikota dengan syarat memberikan surat pernyataan bersedia mengundurkan diri pada saat ditetapkan sebagai pasangan calon. Hal tersebut tentu saja dapat menimbulkan permasalahan dari sisi status calon yang berasal dari TNI dan POLRI aktif, mengingat tenggang waktu pencalonan pilkada dan proses administrasi pengunduran diri anggota TNI/POLRI tidak dapat dilakukan dalam waktu yang singkat.

Menurut Hasyim Asy'ari selaku Komisioner Komisi Pemilihan Umum RI menyatakan bahwa, anggota TNI-POLRI yang maju dalam pemilihan kepala daerah wajib memenuhi persyaratan pencalonan dan menyertakan 3 (tiga) dokumen tambahan.<sup>119</sup> Ketiga dokumen yang

<sup>119</sup> Estu Suryowati, *Jenderal TNI-POLRI ikut Pilkada, Harus Serahkan Tiga Dokumen*, <https://nasional.kompas.com/read/2017/12/27/17495521/jenderal-tni-polri-ikut-pilkada-harus-serahkan-tiga-dokumen-ini>, (8 Januari 2018) diakses pada tanggal 7 Juli 2018, Pukul 21.30 WIB

kemudian dijadikan syarat pencalonan bagi calon kepala daerah yang berlatar belakang TNI-POLRI tersebut meliputi :

- a. Surat Pernyataan kesediaan mundur dari jabatannya;
- b. Surat Keterangan dari pimpinan instansi yang memiliki wewenang mengangkat dan memberhentikan anggota TNI-POLRI yang bersangkutan; dan
- c. Surat Keputusan (SK) penetapan pemberhentian anggota TNI-POLRI yang bersangkutan.

Dalam pelaksanaannya untuk tahap *pertama*, Surat Pernyataan kesediaan mengundurkan diri dari anggota TNI/POLRI harus disampaikan pada saat mendaftar sebagai pasangan calon.<sup>120</sup> Hal tersebut dilakukan sebagai itikad baik dari calon bahwa yang bersangkutan bersedia untuk melepaskan jabatannya.

Surat pernyataan kesediaan pengunduran diri tersebut, di dalam institusi TNI telah di atur secara tegas melalui Surat Telegram Panglima TNI Nomor : ST/983/2016 tanggal 9 Agustus 2016 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pilkada kepada seluruh anggota TNI dan PNS TNI yang menyatakan bahwa :<sup>121</sup>

<sup>120</sup> Menurut Hasyim Asy'ari selaku Komisioner Komisi Pemilihan Umum RI menyatakan bahwa dokumen pertama adalah surat pernyataan kesediaan pengunduran diri itu disampaikannya pada saat mendaftar ke KPU, Muhammad Zulfikar, *Tiga Dokumen ini Harus Dilengkapi Anggota TNI/POLRI dan Legislator Sebelum Mendaftar di Pilkada*, <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/01/08/tiga-dokumen-ini-harus-dilengkapi-anggota-tnipolri-dan-legislator-sebelum-men-daftar-di-pilkada>, diakses pada tanggal 14 Juli 2018 Pukul 19.10 WIB

<sup>121</sup> Bagian Ketiga *Surat Telegram Panglima TNI Nomor : ST/983/2016 tanggal 9 Agustus 2016 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pilkada kepada seluruh anggota TNI dan PNS TNI*

Bagi anggota TNI dan PNS TNI yang akan mencalonkan diri mengikuti Pilkada, agar membuat surat pengunduran diri dari anggota TNI dan PNS TNI sejak ditetapkan sebagai calon peserta Pilkada dan tidak dapat ditarik kembali.

Ketentuan diatas sejalan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota karena penyerahan surat pengunduran diri diwajibkan pada saat penetapan pasangan calon oleh KPU. Surat pernyataan pengunduran diri tersebut dilampirkan menggunakan formulir model BB.1 KWK<sup>122</sup> dan tidak dapat ditarik kembali di kemudian hari.

Setelah bersedia untuk menyerahkan surat kesediaan pengunduran diri disertai dengan syarat-syarat calon dan pencalonan lainnya, calon dari TNI/POLRI yang bersangkutan kemudian masuk ke dalam tahap *kedua*, yaitu wajib menyerahkan dokumen berupa Surat Keterangan dari pimpinan instansi yang memiliki wewenang mengangkat dan memberhentikan anggota TNI/POLRI yang bersangkutan yang diserahkan paling lambat 5 (lima) hari sejak ditetapkan sebagai calon.<sup>123</sup>

Dalam hal ini, bagi calon yang berasal dari anggota TNI dan POLRI tentu harus berkoordinasi dengan tempatnya berdinis baik di satuan-satuan level daerah maupun pusat untuk mendapatkan surat keterangan dari instansi tersebut. Proses pengunduran diri anggota TNI-POLRI hingga mendapatkan surat keterangan dari instansinya tidaklah mudah,

<sup>122</sup> Lihat Lampiran *PKPU Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.*

<sup>123</sup> Pasal 42 ayat (4) *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.*

ada beberapa prosedur yang harus dilalui oleh seorang anggota TNI/POLRI yang akan mengundurkan diri secara terhormat. Adapun prosedur tersebut secara singkat dapat diuraikan sebagai berikut :

### 1. Pengunduran diri anggota TNI

Berdasarkan aturan di dalam institusi TNI, permintaan pengunduran diri atas kemauan sendiri secara terhormat harus dilakukan dengan menyertakan surat permohonan mengakhiri dinas yang ditanda tangani oleh prajurit/anggota TNI yang bersangkutan dan mendapat persetujuan dari pejabat yang berwenang.<sup>124</sup> Prosedur yang harus dilalui dalam proses pengunduran diri tersebut, dibedakan berdasarkan status kepangkatan di dalam TNI. Hal tersebut dapat dilihat di dalam Pasal 13 Ayat (1) Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2013 Tentang Standarisasi Pemisahan dan Penyaluran Bagi Anggota Tentara Nasional Indonesia yang menyatakan bahwa :<sup>125</sup>

a. bagi pangkat Perwira Tinggi dan Kolonel:

1. Mabes Angkatan mengajukan usul pemberhentian yang ditandatangani oleh Kepala Staf Angkatan kepada Panglima sesuai dengan ketentuan waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf a dan huruf b dengan dilampiri persyaratan administrasi dan alasan pemberhentian serta jenis rawatan purnadinas;
2. Mabes TNI dalam hal ini Asisten Personel Panglima menghimpun dan menyusun data sesuai dengan usul Kepala Staf Angkatan, selanjutnya mengusulkan pemberhentian kepada Presiden Republik Indonesia;

<sup>124</sup> *Pasal 8 Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2013 Tentang Standarisasi Pemisahan dan Penyaluran Bagi Anggota Tentara Nasional Indonesia* yang menyatakan bahwa : Prajurit yang akan diberhentikan dengan hormat atas permintaan sendiri, harus menyertakan surat permohonan mengakhiri dinas yang ditandatangani oleh Prajurit

yang bersangkutan diatas kertas bermaterai dan disetujui oleh pejabat yang berwenang;

<sup>125</sup> *Ibid*, Pasal 13 Ayat (1)

3. surat usul pemberhentian dan keputusan pemberhentian sementara ditandatangani oleh Panglima; dan
4. Kepala Sekretariat Umum TNI menerbitkan Salinan dan Petikan Keputusan Panglima serta mengirimkan Petikan kepada Kepala Staf Angkatan untuk diteruskan kepada yang bersangkutan.
  - b. bagi pangkat Letnan Dua sampai dengan Letnan Kolonel:
    1. Markas Besar Angkatan mengajukan usul pemberhentian yang ditandatangani oleh Asisten Personel Kepala Staf Angkatan kepada Panglima dengan ketentuan waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf c dan huruf d dengan dilengkapi persyaratan administrasi dan alasan pemberhentian serta jenis rawatan purnadinas;
    2. Markas Besar TNI dalam hal ini Asisten Personel Panglima menghimpun dan menyusun data sesuai usul Kepala Staf Angkatan;
    3. keputusan pemberhentian ditandatangani oleh Panglima; dan
    4. Kepala Sekretariat Umum TNI menerbitkan Salinan dan Petikan keputusan Panglima dan mengirimkan Petikan kepada Kepala Staf Angkatan untuk diteruskan kepada yang bersangkutan.
  - c. bagi Pangkat Bintara dan Tamtama:
    1. pejabat personalia Satuan Kerja/Satuan Administrasi Pangkalan pada tingkat satuan mengajukan usul pemberhentian kepada Komando Utama/Badan Pelaksana Pusat;
    2. Komando Utama/Badan Pelaksana Pusat menghimpun usulan tingkat satuan selanjutnya mengajukan usul pemberhentian yang ditandatangani oleh Asisten Personel Komando Utama/pejabat personalia kepada Kepala Staf Angkatan dengan ketentuan waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf e dengan dilengkapi persyaratan administrasi dan alasan pemberhentian serta jenis rawatan purnadinas;
    3. keputusan pemberhentian ditandatangani oleh Kepala Staf Angkatan atau pejabat yang diberi delegasi kewenangan; dan
    4. Salinan Keputusan Pemberhentian definitif disampaikan kepada Komando Utama/Badan Pelaksana Pusat kemudian petikan dikirimkan kepada Satuan Kerja/Satuan Administrasi Pangkalan tingkat satuan untuk diteruskan kepada yang bersangkutan.

Adapun tenggang waktu normal pengajuan usul pemberhentian dengan hormat juga telah diatur di dalam peraturan yang sama, yaitu

di dalam Pasal 12 Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2013 Tentang Standarisasi Pemisahan dan Penyaluran Bagi Anggota Tentara Nasional Indonesia yang menyatakan bahwa :

Waktu pengajuan usul Pemberhentian Dengan Hormat bagi Prajurit diajukan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. pangkat Perwira Tinggi paling lambat 6 (enam) bulan sebelum dihitung mulai tanggal pemberhentian;
- b. pangkat Kolonel paling lambat 8 (delapan) bulan sebelum dihitung mulai tanggal pemberhentian;
- c. pangkat Mayor dan Letnan Kolonel paling lambat 9 (sembilan) bulan sebelum dihitung mulai tanggal pemberhentian;
- d. pangkat Perwira Pertama paling lambat 10 (sepuluh) bulan sebelum dihitung mulai tanggal pemberhentian;
- e. pangkat Bintara dan Tamtama paling lambat 12 (dua belas) bulan sebelum dihitung mulai tanggal pemberhentian.

Dari isi Pasal diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa secara aturan, usul atas pensiun dini agar diberhentikan secara terhormat memiliki tenggang waktu yang cukup lama dan prosedur yang sangat panjang. Bahkan, tenggang waktu tersebut pada dasarnya melebihi tenggang waktu proses pencalonan yang ditetapkan oleh KPU, yang secara keseluruhan memiliki 13 (tiga belas) kegiatan dengan tenggang waktu 43 (empat puluh tiga) hari saja.<sup>126</sup>

## 2. Pengunduran diri anggota POLRI

Bagi anggota POLRI aktif, proses pengunduran diri dalam rangka mencalonkan diri sebagai kepala daerah telah diatur di dalam Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 19 Tahun

<sup>126</sup> Lihat Lampiran *Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2018*

2011 Tentang Pencalonan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.

Anggota Polri aktif diberikan beberapa hak istimewa yang berkaitan dengan proses pencalonan dirinya dalam pilkada. Hak-hak tersebut meliputi:<sup>127</sup>

1. memberikan alasan dan argumentasi terkait pencalonan atau keikutsertaannya dalam pilkada;
2. mendapatkan pelayanan administrasi yang diperlukan secara transparan, mudah, dan cepat, sesuai persyaratan yang ditetapkan dalam Pilkada;
3. diberikan kesempatan guna mencari dukungan politik dari partai politik atau masyarakat sebelum memutuskan untuk mengajukan diri sebagai peserta Pilkada; dan
4. mendapat kejelasan dan kepastian atas permohonan yang diajukan kepada pimpinan.

Jika dilihat dari hak-hak istimewa diatas, maka dapat diketahui bahwa POLRI memberikan legitimasi dan dukungan administratif kepada anggotanya yang akan mencalonkan diri dalam

pilkada. Namun, apabila di telaah secara komprehensif, beberapa hak diatas memiliki sejumlah persoalan terkait peluang terlibatnya anggota POLRI aktif dalam politik praktis. Hal tersebut dapat dilihat dari diberikannya kesempatan untuk mencari dukungan politik dari partai politik maupun masyarakat sebelum memutuskan untuk

<sup>127</sup> Lihat Pasal 4 *Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Pencalonan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah*

mengajukan diri sebagai peserta pilkada/sebelum mengundurkan diri dari POLRI. Sehingga hak tersebut dikhawatirkan disalah gunakan oleh oknum POLRI aktif yang akan mencalonkan diri sebagai peserta Pilkada dan berpotensi bertentangan dengan Undang-undang tentang POLRI.

Selain hak-hak diatas, bagi anggota POLRI aktif juga diwajibkan untuk mengundurkan diri dari jabatannya di kepolisian.<sup>128</sup> Kewajiban mengundurkan diri tersebut selain diperintahkan oleh aturan di dalam POLRI, juga dalam rangka memenuhi persyaratan yang diberikan oleh KPU.<sup>129</sup> Persyaratan tersebut adalah surat keterangan dari pimpinan instansi yang memiliki wewenang mengangkat dan memberhentikan anggota TNI/POLRI yang bersangkutan. Di dalam institusi POLRI, surat keterangan tersebut dikeluarkan setelah yang bersangkutan mengajukan surat permohonan pengunduran diri secara terhormat. Surat permohonan tersebut, disampaikan kepada pimpinan instansinya sesuai dengan jenjang kepangkatan yang dapat di lihat dalam Pasal 12 Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Pencalonan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah yang rinciannya adalah sebagai berikut :

<sup>128</sup> Lihat Pasal 5 *Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Pencalonan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah*

<sup>129</sup> Lihat Pasal 7 huruf t *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota*

- a. Kapolri, bagi Anggota Polri berpangkat Pati dan Pamen Polri;
- b. As SDM Kapolri melalui Kepala Satuan Induk Organisasi, bagi Anggota Polri berpangkat Pama;
- c. As SDM Kapolri melalui Kepala Satuan Induk Organisasi, bagi Anggota Polri berpangkat brigadir Polri yang bertugas di Mabes Polri dan di luar struktur organisasi Polri; dan
- d. Kapolda, bagi Anggota Polri berpangkat brigadir Polri yang bertugas di Satwil.<sup>130</sup>

Dari beberapa uraian tentang proses pengunduran diri sampai dengan mendapatkan surat keterangan dari pimpinan instansi yang memiliki wewenang mengangkat dan memberhentikan anggota TNI/POLRI, dapat diketahui bahwa proses tersebut membutuhkan waktu yang lama dan prosedur administrasi yang sangat panjang. Oleh karena itu, kebijakan untuk mempercepat proses administrasi perlu diberikan oleh institusi TNI/POLRI kepada anggotanya yang mencalonkan diri dalam pilkada. Sehingga tenggang waktu yang lama dalam proses pengunduran diri tidak dimanfaatkan oleh oknum calon yang berasal dari TNI dan POLRI untuk menggunakan jabatannya.

Apabila persyaratan menyerahkan Surat Keterangan dari pimpinan instansi yang memiliki wewenang mengangkat dan memberhentikan anggota TNI/POLRI sudah terpenuhi. Kemudian

<sup>130</sup> *Loc. Cit*, Pasal 12

calon yang berasal dari TNI/POLRI tersebut berlanjut ke tahap **ketiga**, yaitu menyerahkan Surat Keputusan (SK) penetapan pemberhentian anggota TNI-POLRI yang bersangkutan yang wajib diserahkan maksimal 60 (enam puluh) hari sejak penetapan calon.<sup>131</sup> Surat keputusan tersebut sebagai tanda bahwa calon yang bersangkutan telah sah mengundurkan diri dari institusi TNI dan POLRI.

Surat Keputusan penetapan pemberhentian anggota TNI/POLRI merupakan elemen yang sangat krusial, mengingat pimpinan instansi TNI/POLRI berhak untuk menolak suatu pengunduran diri anggotanya.<sup>132</sup> Apabila surat tersebut ditolak oleh pimpinan instansi TNI/POLRI dan tidak diserahkan sampai batas waktu yang telah ditentukan oleh KPU, maka dianggap tidak memenuhi syarat dan KPU berhak untuk membatalkan pencalonan anggota TNI/POLRI yang mencalonkan diri dalam pilkada.<sup>133</sup> Namun, apabila berhasil menyerahkan 3 (tiga) berkas tambahan yang disyaratkan oleh KPU, maka secara resmi calon yang berasal dari TNI/POLRI menjadi peserta pemilihan gubernur, bupati dan walikota.

<sup>131</sup> Komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU), Hasyim Asy'ari menyatakan bahwa : surat keputusan pemberhentian calon berasal TNI/POLRI harus diserahkan ke KPU pada H+60 setelah penetapan calon. Estu Suryowati, *TNI, Polri, dan ASN yang Maju Pilkada Harus Serahkan Surat Mundur*, [https://nasional.kompas.com/read/2018/01/08/1\\_1404081/tni-polri-dan-asn-yang-maju-pilkada-harus-serahkan-surat-mundur](https://nasional.kompas.com/read/2018/01/08/1_1404081/tni-polri-dan-asn-yang-maju-pilkada-harus-serahkan-surat-mundur), diakses pada tanggal 21 Juli 2018 Pukul 20.21 WIB.

<sup>132</sup> Lihat Pasal 16 Ayat (1) *Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Pencalonan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah*

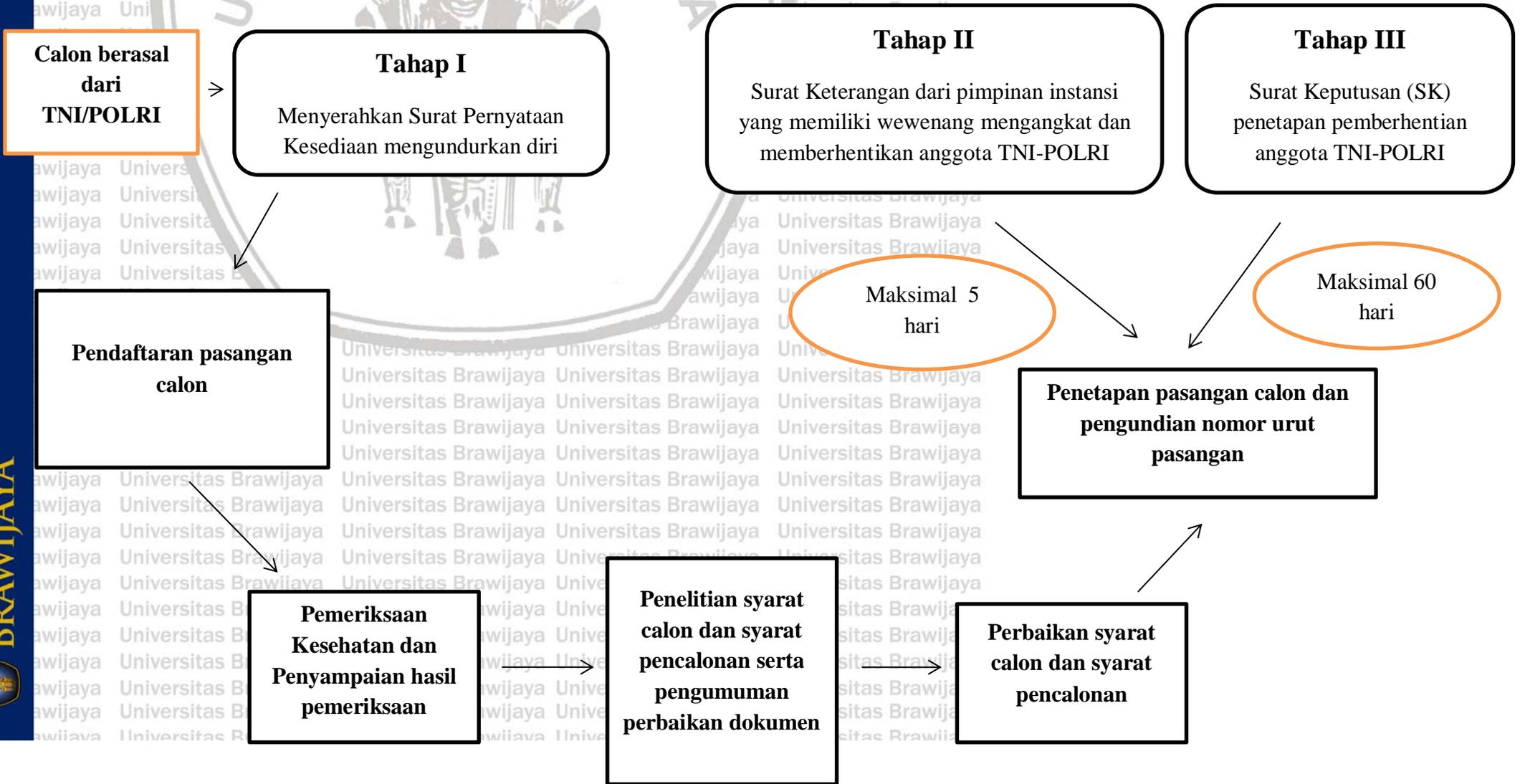
<sup>133</sup> Muhammad Zulfikar, *KPU Tidak Segan Anulir Calon Kepala Daerah dari TNI/POLRI yang Tidak Memenuhi Persyaratan*, *Tribunnews.com*, <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/01/08/kpu-tidak-segan-anulir-calon-kepala-daerah-dari-tnipolri-yang-tidak-memenuhi-persyaratan>, diakses pada tanggal 21 Juli 2018 Pukul 22.12 WIB.

Menunjuk pada rangkaian persyaratan dan tenggang waktu yang dibutuhkan dalam proses pencalonan anggota TNI/POLRI sebagaimana dijelaskan diatas, maka diketahui bahwa proses pencalonan anggota TNI/POLRI sangat rumit dan menimbulkan ketidak pastian dalam hal status pencalonannya.<sup>134</sup> Bahkan, apabila dilihat dari sisi tenggang waktu yang diberikan oleh KPU dalam proses pencalonan, terlihat kesan bahwa aturan tersebut dipaksakan agar anggota TNI/POLRI tidak perlu mengundurkan diri pada saat mencalonkan diri sebagai peserta pilkada. Oleh karena itu, menurut penulis perlu mengetahui alasan-alasan dari pembuat undang-undang dalam membuat peraturan mengenai pencalonan anggota TNI/POLRI dalam Pilkada.

<sup>134</sup> Endun Abdul Haq selaku Komisioner Divisi Teknis KPU Jawa Barat menyatakan bahwa KPU berhak mencoret dan membatalkan pencalonan apabila tidak menerima surat tanda terima dan surat keterangan sedang dalam proses pengunduran diri ke KPU paling lambat lima hari setelah penetapan calon serta surat tanda terima dan surat keterangan sedang dalam proses pengunduran diri ke KPU paling lambat lima hari setelah penetapan calon, Ganjar Herdiana, **KPU Ingatkan Syarat Cuti dan Pengunduran Diri**, Jabar.kpu.go.id, <http://jabar.kpu.go.id/2017/12/kpu-ingatkan-syarat-cuti-dan-pengunduran-diri/>, diakses tanggal 21 Juli 2018 Pukul 19.30 WIB

**Bagan 2**

**Proses Pencalonan Anggota TNI dan POLRI aktif dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota**



### 3.1.3 *Ratio Legis* Pengaturan Penyerahan Surat Mengundurkan Diri Dari TNI/POLRI Pada Saat Ditetapkan sebagai Pasangan Calon Peserta dalam Pemilu oleh KPU

Menurut Bagir Manan, Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara filosofis merupakan konsekuensi dari Indonesia yang menganut demokrasi.<sup>135</sup> Pada setiap sistem demokrasi, partai politik<sup>136</sup> memiliki posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat penting. Adapun posisi dan peranan partai politik tersebut adalah sebagai berikut :<sup>137</sup>

- a) Sebagai sarana komunikasi politik;
- b) Sebagai sarana sosialisasi politik;
- c) Sebagai sarana rekrutmen politik; dan
- d) Sebagai sarana pengatur konflik.

Peranan partai politik sebagai sarana rekrutmen politik memiliki posisi yang krusial. Hal tersebut terjadi karena rekrutmen politik menjadi sebab dari berjalan atau tidaknya peran partai politik dalam mengatur konflik.

Dalam Pemilihan Gubernur, bupati dan walikota, banyak partai politik menerapkan strategi berupa merekrut seseorang yang bukan berasal dari kader partai untuk diusung sebagai calon peserta pilkada.

Hal tersebut menjadi wajar, mengingat saat ini masyarakat di daerah

<sup>135</sup> Ibnu Tricahyo, *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, In-Trans Publishing : Malang, 2009, Hlm. 15

<sup>136</sup> Menurut Carl J. Friedrich, mendefinisikan partai politik adalah “sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan, berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materiil” (*A political party is a group of human beings, stably organized with the objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages*). Carl J Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Waltham , Mass: Blaisdell Publishing Company, 1967, hlm. 419.

<sup>137</sup> Muhktie Ali Fadjar, *Konstitusionalisme Demokrasi*, In-Trans Publishing : Malang, 2010, Hlm. 65

menuntut adanya calon kepala daerah yang bersih dari korupsi dan memiliki kompetensi dalam memimpin pemerintahan.<sup>138</sup> Calon-calon yang direkrut oleh partai politik, sebagian besar berasal dari kalangan birokrat, TNI/POLRI dan pengusaha.

Di dalam pengaturan maupun praktiknya, rekrutmen politik dalam rangka pilkada yang dilakukan oleh partai politik seringkali menimbulkan permasalahan dari sisi pencalonan peserta pilkada. Salah satu permasalahan pencalonan pilkada tersebut disebabkan adanya bunyi Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-undang yang meenytakan bahwa:

*Calon Gubernur beserta calon Wakil Gubernur, Calon Bupati beserta Calon Wakil Bupati, dan Calon Walikota beserta Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu: menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta dalam Pemilu.”*

Dengan adanya Pasal tersebut diatas, sebenarnya memberikan keleluasaan bagi partai politik dalam mencari dan menemukan kandidat calon kepala daerah yang sesuai keinginan masyarakat di daerah.

Namun, hal tersebut dapat menjadi permasalahan apabila dikaitkan

<sup>138</sup> Pengamat LIPI, Siti Zuhro menyatakan bahwa : partai politik memilih mengusung calon kepala daerah di luar kader mereka, seperti dari birokrat, TNI, Polri dan Pengusaha karena masyarakat kini meminta calon pemimpin yang bersih dari **korupsi** dan memiliki kompetensi dalam memimpin pemerintahan, Fikri Faqih, *Usung Calon dari Luar Kader, Parpol dinilai hanya Incar Menag*, Merdeka.com, <https://www.merdeka.com/politik/usung-calon-dari-luar-kader-parpol-dinilai-hanya-incar-menang.html>, diakses tanggal 28 Juli 2018, Pukul 13. 00 WIB

dengan peraturan yang mengatur tentang TNI dan POLRI yang melarang anggotanya terlibat dalam politik praktis.<sup>139</sup> Oleh karena itu, penting untuk mengetahui alasan atau tujuan umum pembentuk Undang-Undang Pilkada dalam membuat rumusan Pasal tersebut diatas.

Mengingat salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah harus sesuai antara jenis, hierarki dan materi muatan antara peraturan satu dengan peraturan lainnya.<sup>140</sup>

Adapun alasan atau tujuan umum dari pembuat Undang-Undang, secara keseluruhan akan diuraikan satu persatu sebagai berikut :

#### 1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis selalu mempertimbangkan tujuan negara dan pandangan hidup yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945.<sup>141</sup> Dalam rangka untuk mencapai tujuan negara sebagaimana tercantum di dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945, maka penyelenggaraan pemerintahan harus di dasarkan pada konstitusi dan demokrasi.<sup>142</sup> Pada hakikatnya, prinsip-prinsip demokrasi yang terkandung di dalam

konstitusi Indonesia dijiwai oleh bunyi sila keempat Pancasila yaitu “ Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

<sup>139</sup> Lihat *Pasal 39 angka 3 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI dan Pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang POLRI*

<sup>140</sup> Pasal 5 huruf c *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

<sup>141</sup> Lampiran I *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* menyatakan bahwa : Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>142</sup> Naskah Akademik, *Op.Cit.* Hlm.50

permusyawaratan/perwakilan.” Dengan demikian, konsep demokrasi Pancasila harus menjamin 3 (tiga) hal yaitu :<sup>143</sup>

- a. tegaknya kedaulatan rakyat;
- b. berjalannya prinsip permusyawaratan (kekeluargaan); dan
- c. mengedepankan hikmat kebijaksanaan.

Sebagai konsekuensi atas 3 (tiga) hal di atas, dalam proses pemilihan kepala daerah tentu harus didasarkan pada prinsip demokrasi. Kewajiban menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara demokratis, harus mampu memberikan akses yang seluas-luasnya kepada seluruh elemen masyarakat selaku pemegang kedaulatan.<sup>144</sup> Hal tersebut dilakukan dalam rangka pemaknaan kata ‘demokratis’ di dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi : “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.”<sup>145</sup> Makna ‘demokratis’ dalam Pasal tersebut, memiliki korelasi dengan Pasal 28D Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>146</sup> yang berbunyi : “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> Pasal 1 Ayat (2) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* yang menyatakan bahwa : Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

<sup>145</sup> *Loc. Cit*, Hlm. 50

<sup>146</sup> Lihat Konsideran *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-undang*. Pasal 28D Ayat (3) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* yang berbunyi : “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”.

pemerintahan”. Sehingga pemaknaan kata ‘demokratis’,<sup>147</sup> sebagaimana dijelaskan di atas kemudian dijadikan landasan berpikir secara filosofis dalam menempatkan pengunduran TNI dan POLRI dalam pencalonan Pilkada, disamakan dengan anggota DPR, Petahana dan PNS. Penyamaan status tersebut berimplikasi pada rumusan Pasal 7 ayat (2) huruf t yang menyatakan surat pernyataan pengunduran diri diberikan sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan. Penyamaan status calon yang berasal dari TNI/POLRI aktif dengan latar belakang anggota DPR, Petahana dan PNS dapat dilihat dalam kutipan Daftar Inventarisasi Masalah Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa:<sup>148</sup>

“Demi menegakkan keadilan yang sama bagi semua warga negara, seharusnya semua calon kepala daerah yang berasal dari anggota DPR, Petahana, TNI, Polri, PNS, dan pejabat negara lainnya mendapatkan perlakuan yang sama, tidak ada diskriminasi. Semua calon dari latar belakang apapun tidak boleh ada perlakuan yang berbeda. Apabila disyaratkan harus mundur dari jabatan tertentu pada saat mencalonkan diri sebagai kepala daerah, mestinya syarat itu berlaku untuk semua calon.”

Selain landasan filosofis tentang keadilan yang sama bagi semua warga negara sebagaimana dijelaskan diatas, dalam Risalah Sidang pembahasan RUU Pilkada, disebutkan juga alasan filosofis yang lain. Alasan tersebut disampaikan oleh Yanuar Prihatin selaku

<sup>147</sup> Dalam Konsideran poin Menimbang *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota* juga dijelaskan bahwa dalam rangka mewujudkan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang demokratis, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota

<sup>148</sup> Fraksi PAN (Partai Amanat Nasional), *Daftar Inventarisasi Masalah RUU Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015*

anggota DPR RI Fraksi PKB (Partai Kebangkitan Bangsa) yang menyatakan bahwa :

“Yang pertama adalah alasan filosofis, alasan filosofis itu kira-kira begini. Bahwa negara ini, Pemerintahan ini dikelola berdasarkan fungsi-fungsi yang sudah sangat spesifik. Ada fungsi sipil, fungsi militer. Kalau sudah pengelolaan pembagian fungsi ini berarti tiap-tiap organ negara ini sudah punya kedudukannya masing-masing. Sehingga kalau TNI ya sudah, itu mengurus soal pertahanan dan keamanan. Karena memang dilekatkannya dari awal sudah disitu. Sehingga ketika dia mau hijrah ke tempat lain maka posisi yang lama adalah posisi yang harus ditinggalkan, kira-kira begitu.”<sup>149</sup>

Pendapat diatas sebenarnya bersifat melengkapi dari pendapat sebelumnya tentang keadilan yang sama bagi semua warga negara. Secara filosofis, TNI dan POLRI memang memiliki tugas di bidang pertahanan dan keamanan yang memiliki konsekuensi netral pada kehidupan politik. Netralitas pada kehidupan politik menuntut anggota TNI maupun POLRI harus mundur terlebih dahulu apabila harus menempati posisi tertentu dalam pemerintahan. Oleh karena itu, pendapat yang tertera di dalam Daftar Inventarisasi Masalah sebagaimana di sebutkan sebelumnya yang menyamakan status TNI/POLRI dengan anggota DPR, Petahana, TNI, Polri, PNS, dan pejabat negara lainnya dalam hal tenggang waktu pengunduran diri, seharusnya tidak terjadi. Mengingat pada dasarnya antara TNI/POLRI dengan jabatan sipil lainnya termasuk PNS memiliki tugas yang berbeda dalam pelaksanaan pilkada.

<sup>149</sup> Yanuar Prihatin, *Risalah Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR RI dengan KPU, BAWASLU, dan DKPP dalam Pembahasan Pasal 7 huruf t Rancangan Undang-Undang Pilkada*, Hlm.112

Secara khusus, TNI dan POLRI dalam pelaksanaan pilkada memiliki tugas tidak hanya sebagai penegak hukum, tetapi juga pengamanan pilkada. Apabila tugas pengamanan pilkada di salah gunakan oleh oknum tertentu dari TNI atau POLRI, maka dapat menciderai proses pelaksanaan pilkada yang jujur dan adil dalam masyarakat di daerah. Pendapat tersebut dapat dilihat dari pernyataan Ahmad Riza Patria selaku anggota DPR RI Fraksi Partai Gerindra yang menyebutkan bahwa :<sup>150</sup>

TNI/POLRI itu beda dengan ASN (Aparatur Sipil Negara). TNI/POLRI itu dalam kaitan Pilkada, di tidak hanya sebagai penegak hukum, namun juga pengamanan pilkada.

Dengan demikian, penyamaan pengaturan tentang tenggang waktu pengunduran diri antara TNI/POLRI dengan ASN maupun pejabat lainnya dengan pertimbangan hak yang sama antar warga negara sebagaimana dijelaskan di atas, sebenarnya bertentangan dengan cita-cita terwujudnya pilkada yang berlandaskan supremasi hukum dan demokratis sebagaimana prinsip negara hukum.<sup>151</sup>

Mengingat disaat yang sama, hal tersebut menyimpangi Pasal 28 J Ayat (2) UUD NRI 1945 yang memberikan pembatasan hak politik kepada TNI dan POLRI. Selain itu, Kehadiran TNI/POLRI aktif dalam pencalonan pilkada merupakan suatu bentuk pengingkaran terhadap reformasi internal TNI dan POLRI yang sudah

<sup>150</sup> *Risalah Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR RI dengan KPU, BAWASLU, dan DKPP, Op.Cit.*

<sup>151</sup> Dicey menjelaskan ada tiga ciri utama dalam negara hukum yaitu: *supremacy of law, equality before the law, dan due process of law. Op. Cit.*

diamanatkan oleh Undang-Undang TNI dan Undang-Undang POLRI.

## 2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.<sup>152</sup>

Jika dilihat dalam kondisi saat ini, masyarakat di Indonesia menghendaki adanya kebebasan sebagai konsekuensi dari semangat reformasi yang bergulir sejak berakhirnya masa Orde Baru. Akibat dari hal tersebut, kemudian muncul Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang berperan sebagai saluran baru bagi pemerintah provinsi dan kabupaten/kota untuk mengambil tanggung jawab dalam pelayanan umum kepada masyarakat daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>153</sup>

Untuk melaksanakan pengawasan terhadap tanggung jawab pemerintah daerah yang dilaksanakan oleh masyarakat, maka perlu suatu instrumen yakni pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara serentak dalam kurun waktu 5 (lima) tahun sekali. Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara serentak setingkat Gubernur dan walikota/bupati dilaksanakan dalam rangka

<sup>152</sup>

*Op. Cit.*

<sup>153</sup>

HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo Persada : Jakarta, 2011, Hlm. 1

mengefektifkan dan mengefisienkan jalannya proses pemilihan penyelenggara negara. Dalam perjalanannya, pilkada serentak memiliki berbagai persoalan dari sisi pengaturan pencalonan peserta pemilihan. Salah satu persoalan tersebut adalah adanya Pasal 7 ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada yang menghendaki adanya pasangan calon yang berasal dari TNI/POLRI aktif.

Persyaratan mengundurkan diri pada saat proses pencalonan pilkada bagi TNI/POLRI maupun ASN sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Pilkada, telah memberikan laporan/catatan khusus dalam pelaksanaannya. Hal tersebut dapat dilihat dalam naskah akademik pembuatan Undang-Undang Pilkada yang menyebutkan bahwa pilkada serentak gelombang I (pertama) telah bergulir dengan baik walaupun masih terdapat permasalahan dalam penyelenggaraan dan perselisihan, antara lain :<sup>154</sup>

- a. Penyelesaian sengketa pilkada yang ada saat ini khususnya terkait administrative TUN masih menimbulkan permasalahan;
- b. Pendanaan pilkada yang dibebankan ke daerah, pada akhirnya membebani daerah-daerah tertentu karena pada dasarnya penghasilan APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) berbeda satu sama lain;
- c. Minimnya peserta pilkada dibuktikan dengan di beberapa daerah hanya terdapat calon tunggal, sehingga perlu dipikirkan konsep untuk menghindari calon tunggal;
- d. Aparatur Sipil Negara dan TNI/POLRI yang tidak netral (terdapat 29 laporan dugaan pelanggaran netralitas);
- e. Adanya politik uang yang melibatkan pasangan calon, tim sukses dan penyelenggara pilkada di Kecamatan dan desa.

<sup>154</sup>

*Op.Cit*, Naskah Akademik, Hlm. 51

Dari fakta diatas, dapat diketahui bahwa persoalan netralitas yang terjadi dalam pilkada serentak gelombang pertama kemudian memberikan reaksi kepada pembuat undang-undang pilkada untuk memperbaiki isi Pasal khususnya yang berkaitan dengan pencalonan TNI dan POLRI. Namun, reaksi tersebut memberikan solusi yang tidak jauh berbeda dengan peraturan/undang-undang sebelumnya. Para pembuat Undang-Undang Pilkada justru mengundurkan waktu pengunduran diri bagi TNI/POLRI yang pada awalnya dilakukan pada saat 'mendaftar', menjadi dilakukan pada saat 'penetapan' oleh KPU sebagai peserta pemilihan.

Tenggang waktu Pengunduran diri dari anggota TNI/POLRI yang dilakukan sejak ditetapkan sebagai pasangan calon dalam pilkada secara sosiologis dilandasi oleh pendapat dari Fraksi Partai Gerindra di dalam Daftar Inventarisasi Masalah yang menyatakan bahwa :<sup>155</sup>

Memberikan perlakuan yang sama kepada semua pihak seperti anggota DPR, DPD, DPRD, TNI, POLRI, PNS, Pegawai BUMN, BUMD yang harus mundur sejak ditetapkan sebagai pasangan calon ..., Memberikan kesempatan kepada semua pihak untuk dapat menggunakan hak dipilihnya tanpa terkecuali, tetapi tetap menghindari konflik kepentingan yang mungkin terjadi jika tidak non aktif.

Pendapat di atas, secara sosiologis dapat dipahami bahwa Pembuat Undang-Undang ingin menghindari konflik kepentingan dalam pelaksanaan pilkada dengan memastikan semua pihak yang memiliki latar belakang profesi yang dilarang Undang-Undang

<sup>155</sup> Fraksi Partai Gerindra, *Op.Cit.*, Hlm 5

untuk berpolitik praktis, dapat dijamin hak dipilihnya dengan syarat harus mengundurkan diri terlebih dahulu. Namun, pembuat Undang-Undang lupa bahwa proses pencalonan dalam pilkada memiliki waktu yang sangat lama, sehingga apabila pengunduran diri ditetapkan sejak penetapan pasangan calon bagi anggota TNI/POLRI, maka hal tersebut juga dapat menimbulkan konflik kepentingan seperti penggunaan fasilitas yang dimiliki oleh calon yang berasal dari TNI maupun POLRI.

Konflik kepentingan yang dimaksud diatas, kemudian dijelaskan oleh Yanuar Prihatin selaku anggota DPR RI Fraksi PKB yang menyatakan bahwa :<sup>156</sup>

“alasan sosiologis, ini masih ada trauma, saya kira terkait dengan posisi TNI/Polri dan ASN di dalam wilayah kompetisi politik. Traumanya apa? Trauma yang pertama adalah kita seakan-akan mengembalikan lagi suasana mobilisasi, kemudian suasana intimidasi, suasana tekanan, suasana manipulasi dan seterusnya, sebagaimana itu terjadi pada periode-periode lalu. Jadi secara sosiologis, trauma ini masih ada, dan saya kira ini termasuk alasan yang bisa kita majukan bahwa TNI/Polri dan ASN mundur dari jabatannya.”

Konflik kepentingan yang terjadi antar pejabat negara baik dari TNI/POLRI maupun ASN dikhawatirkan akan menimbulkan penyalahgunaan wewenang yang dapat menghidupkan kembali trumatik masyarakat dalam suasana intimidasi, tekanan dalam pemilu masa lalu (orde baru) dan berpotensi melanggar demokrasi itu sendiri.

<sup>156</sup> Yanuar Prihatin, *Op.Cit*, Hlm.113

### 3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.<sup>157</sup> Dari pengertian tersebut, dapat diketahui bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang ada atau baru ada, dapat dijadikan landasan dalam membuat atau mengubah suatu peraturan guna menciptakan kepastian hukum dan hukum yang harmonis.

Dalam pembahasan untuk merumuskan bunyi Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada, anggota DPR RI<sup>158</sup> mendasarkan landasan yuridisnya pada salah satu putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XII/2014. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan adanya naskah akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang

<sup>157</sup> Maria Farida Indrati Soeprpto. *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius., 2007.

<sup>158</sup> Yandri Susanto selaku Anggota DPR RI menyatakan bahwa : mengenai mundur atau tidak mundurnya beberapa pihak termasuk anggota DPR, Kemudian DPRD, PNS, BUMN, dan TNI/POLRI, Fraksi PAN sebenarnya mengambil muatan dari Keputusan MK, **Risalah Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR RI dengan KPU, BAWASLU, dan DKPP dalam Pembahasan Pasal 7 huruf t Rancangan Undang-Undang Pilkada**, Hlm. 81

Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang yang menyatakan bahwa:<sup>159</sup>

Pasal 7 huruf t Undang-Undang Pilkada harus menyesuaikan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XII/2014 yang menyatakan bahwa : Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS harus dilakukan bukan sejak mendaftar sebagai calon melainkan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS dilakukan sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota....”

Putusan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 41/PUU-XII/2014 sebagaimana disebutkan diatas, pada hakikatnya memutus perkara tentang waktu pengunduran diri bagi PNS yang akan mencalonkan diri dalam pilkada. Putusan Mahkamah Konstitusi di atas, juga menjadi dasar dalam perubahan bunyi Pasal 7 huruf t UU Pilkada. Perubahan yang dimaksud adalah tentang waktu mengundurkan diri yang semula dilakukan pada saat mendaftar sebagai pasangan calon<sup>160</sup> dirubah menjadi mengundurkan diri pada saat ditetapkan sebagai pasangan calon pemilu. Konsekuensi dari pengaturan tersebut, tentu saja semakin memberikan peluang bagi TNI dan POLRI untuk dapat berpolitik praktis.

<sup>159</sup> Naskah Akademik *Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang*, Direktur Jendral Otonomi Daerah, 2016, Hlm. 56

<sup>160</sup> Lihat Pasal 7 huruf t *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota* dan Pasal 119 *Undang-Undang 5 Tahun 2014 Tentang ASN*

Jika dilihat dari pokok permohonan yang menjadi sebab munculnya putusan MK Nomor 41/PUU-XII/2014 sebagaimana disebutkan diatas, pada dasarnya Mahkamah Konstitusi menguji konstitusionalitas dari Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Pemohon yang merupakan seorang PNS merasa diperlakukan tidak adil dengan adanya Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) UU ASN karena dari sekian pekerjaan atau profesi yang ada, hanya profesi PNS saja yang diwajibkan mundur pada saat mendaftar sebagai calon, sedangkan profesi atau pekerjaan lainnya tidak perlu mundur.<sup>161</sup> Kemudian dari pokok permohonan tersebut, MK mengeluarkan pendapat dengan merujuk pada putusan MK sebelumnya, yakni Putusan MK Nomor 67/PUU-X/2012, bertanggal 15 Januari 2013. Dalam pertimbangan hukum putusan tersebut yang menyatakan bahwa :

frasa “surat pernyataan pengunduran diri dari jabatan negeri” dalam Pasal 59 ayat (5) huruf g UU 12/2008, menurut Mahkamah adalah ketentuan persyaratan yang sudah jelas bagi anggota TNI maupun anggota Polri yang akan mendaftarkan diri menjadi peserta Pemilu pada saat menjaga profesionalitas dan netralitas TNI dan Polri. Dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan Pemilu dalam hal ini Pemilu yang demokratis, jujur, dan akuntabel, para peserta Pemilu, khususnya yang berasal dari PNS, anggota TNI dan anggota Polri tidak diperbolehkan untuk memanfaatkan jabatan, kewenangan, dan pengaruh yang melekat pada dirinya sebagai akibat jabatan yang disandanginya pada saat Pemilu berlangsung...“

<sup>161</sup> Lihat Pokok Permohonan *Putusan MK Nomor 41/PUU-XII/2014*, Hlm. 26

Dari Pertimbangan Putusan MK diatas, dapat diketahui bahwa Hakim Mahkamah Konstitusi tidak membedakan hak politik antara PNS dan TNI/POLRI dalam pencalonan pilkada. Sehingga pengunduran diri yang dilakukan pada saat ditetapkan sebagai pasangan calon pemilu oleh ASN/PNS, berlaku juga bagi TNI dan POLRI. Putusan MK Nomor 41/PUU-XII/2014 yang merujuk pada Putusan sebelumnya yakni Putusan MK Nomor 67/PUU-X/2012 telah berimplikasi pada perubahan mendasar tentang tenggang waktu pengunduran diri anggota TNI dan POLRI dalam pencalonannya di Pilkada. Jika di uraikan lebih lanjut, maka masing-masing putusan MK memiliki peran dalam perumusan bunyi Pasal 7 ayat (2) huruf t sebagai berikut :

- a) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XII/2014 yang menjadi alasan pengunduran diri dilakukan pada saat ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan; dan
- b) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-X/2012 yang menjadi alasan persamaan status PNS dengan anggota TNI/POLRI dalam hal syarat pencalonan pilkada.

Selain dari Putusan MK, alasan yuridis lainnya yang mempengaruhi bunyi Pasal 7 ayat (2) huruf t adalah adanya aturan yang sudah mengatur masing-masing institusi untuk mundur ketika akan masuk ke dalam politik praktis. Hal tersebut disampaikan oleh Yanuar Prihatin selaku anggota DPR RI Fraksi PKB (Partai Kebangkitan Bangsa) yang menyatakan bahwa :

“Semua sudah diatur di dalam aturan lain, baik TNI/POLRI maupun ASN. Sehingga dukungan bahwa mereka harus mundur dari jabatannya sudah ada alasan yuridis yang kuat.”

Dari pernyataan diatas, dapat diketahui bahwa para pembuat Undang-Undang Pilkada khususnya Pasal 7 ayat (2) huruf t, telah mengetahui dan mempertimbangkan adanya peraturan yang mengatur tentang larangan politik praktis<sup>162</sup> pada masing-masing institusi. Hal tersebut kemudian menjadi salah satu alasan yuridis dalam perumusan isi Pasal 7 ayat (2) huruf t UU Pilkada. Namun, para pembuat Undang-Undang tidak menyadari bahwa bunyi Pasal 7 ayat (2) memiliki celah hukum berupa pemberian kesempatan kepada anggota TNI/POLRI aktif untuk masuk ke dalam politik praktis. Celah hukum tersebut yang berpotensi mengembalikan TNI/POLRI ke dalam politik praktis, sehingga mengancam proses pilkada yang berprinsip demokratis.

Dari beberapa uraian tentang *ratio legis* perumusan Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada di atas, dapat diketahui bahwa alasan utama perumusan Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada adalah persamaan hak untuk dipilih bagi anggota TNI, POLRI dan ASN dalam pilkada. Hal tersebut dapat dipahami, mengingat persamaan hak dalam pemerintahan juga dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>163</sup> Namun di sisi lain, Perumusan Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada

<sup>162</sup> Lihat Pasal 39 angka 2 *Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia* dan Pasal 28 Ayat (1) *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*

<sup>163</sup> Lihat Pasal 28D Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

yang memberikan celah bagi anggota TNI dan POLRI aktif untuk menggunakan hak dipilihnya dalam pilkada, dapat mengancam prinsip demokrasi dalam kehidupan bernegara maupun pilkada itu sendiri.

Dalam negara demokrasi, militer memiliki prinsip-prinsip tertentu dalam memainkan fungsinya. Prinsip-prinsip tersebut, sebagaimana disampaikan Mayor Jenderal (Purnawirawan) Dr. Dietrich Genschel adalah sebagai berikut :<sup>164</sup>

- 1) *Militer merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif suatu tata kelola pemerintahan. Dengan demikian, militer merupakan elemen pemisahan kekuasaan dalam system politik yang demokratis yang ditandai dengan pemisahan kekuasaan legislative, eksekutif dan yudikatif;*
- 2) *Militer berada di bawah kepemimpinan politik yang telah disahkan secara demokratis;*
- 3) *Militer mengakui pedoman politik yang digariskan;*
- 4) *Militer patuh dan tunduk pada hukum;*
- 5) *Militer dibatasi oleh tugas-tugas yang telah ditetapkan konstitusi;*
- 6) *Militer bersifat netral dalam politik;*
- 7) *Militer tidak dibenarkan memiliki akses untuk memperoleh dukungan keuangan diluar APBN;*
- 8) *Militer dikendalikan oleh parlemen, kepemimpinan politik, kekuasaan kehakiman dan masyarakat sipil secara umum;*
- 9) *Militer memiliki tanggung jawab yang jeals berdasarkan keahlian professional yang dimilikinya.”*

Dari pendapat di atas, dapat diketahui bahwa dalam negara demokratis, militer secara mutlak harus netral dalam politik dan merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif suatu tata kelola pemerintahan yang menjunjung tinggi supremasi sipil. Sehingga pemberian akses ke dalam politik oleh pembuat Undang-Undang tentu sangat berpotensi melanggar prinsip militer dalam negara demokrasi dan mendelegitimasi prinsip demokratis dalam suatu pilkada.

<sup>164</sup> Dr. Dietrich Genschel, *Tempat dan Peran Militer dalam Masyarakat Sipil yang Demokratis*, Pengalaman Reformasi Militer Jerman (Jakarta : Freidrich Ebert Stiftung, 2002

Adapun delegitimasi prinsip demokratis dalam suatu pilkada dapat dimaknai sebagai terancamnya kebebasan sipil dalam bersuara di pilkada. Mengingat di dalam negara yang demokrasi, terdapat empat prakondisi agar pemilu dikategorikan sebagai pemilu yang demokratis dan sukses. Hal tersebut disampaikan oleh Siti Zuhro selaku peneliti Senior Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) yang menyatakan bahwa :<sup>165</sup>

*“ada empat prakondisi agar pemilu demokratis dan sukses.*

*Prakondisi tersebut adalah sebagai berikut :*

- 1) Partisipasi pemilih yang baik;*
- 2) Kompetisi pemilu yang sehat;*
- 3) Adanya kebebasan sipil;*
- 4) Hasil akhir yang berkelanjutan.”*

Sehingga dengan pendapat tersebut, jika dikaitkan dengan celah bagi TNI dan POLRI aktif yang mencalonkan diri dalam pilkada, maka keadaan tersebut dikhawatirkan akan mengancam proses pilkada yang demokratis itu sendiri.

### **3.2 Implikasi hukum adanya persyaratan pengunduran diri anggota TNI dan POLRI aktif yang dinyatakan sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan**

#### **3.2.1 Reformasi Internal TNI dan POLRI**

Pada masa Orde lama maupun orde baru, ABRI menjadi salah satu bagian dari instrumen politik praktis di Indonesia. Dengan keterlibatan TNI dan POLRI (ABRI) di dalam politik praktis, menyebabkan institusi tersebut hanya digunakan sebagai alat kekuasaan

<sup>165</sup> Amalia Salabi, *Prakondisi Agar Pemilu Demokratis*, <https://rumahpemilu.org/prakondisi-agar-pemilu-demokratis/>, (18 November 2016), diakses tanggal 27 November 2018 Pukul 16.00 WIB

politik di masa orde baru dan mengalami perpecahan secara internal pada masa orde lama.<sup>166</sup> Memasuki era reformasi, TNI dan POLRI memiliki kesempatan luas untuk instropeksi diri atas apa yang telah dilakukan pada masa sebelumnya. Dengan menyadari kesalahannya pada masa lalu dan menyikapi tantangan masa depan yang kompleks, TNI dan POLRI berusaha untuk merumuskan paradigma baru dan melakukan reformasi internal yang disertai dengan rangkaian konsep redefinisi, reposisi, dan reaktualisasi perannya dalam kehidupan kebangsaan dan kenegaraan untuk menatap masa depan. Adapun penjelasan tentang reformasi internal TNI dan POLRI akan dijabarkan berdasarkan institusinya sebagai berikut :

#### (1) Reformasi Internal TNI

Reformasi internal TNI dengan paradigma barunya adalah suatu proses yang memerlukan waktu, tahapan, transisi yang bersifat konseptual, konstitusional, berangsur-angsur dan berkelanjutan. Hal tersebut dilakukan dalam rangka terus menerus menyerap aspirasi masyarakat yang dinamis. Reformasi di dalam internal TNI, pertama kali pada Tahun 1998 dimulai dari merubah dan meluruskan konsepsi tentang definisi, posisi, dan aktualisasi TNI dalam kehidupan bernegara.

Proses merubah dan meluruskan definisi atau disebut sebagai redefinisi diawali ketika TNI masih bernama ABRI. Redefinisi pada mulanya dimulai dari perubahan 'dwifungsi ABRI' menjadi 'peran ABRI'. Tujuan redefinisi tersebut adalah dalam rangka

<sup>166</sup> Abdoel Fattah, *Demiliterisasi Tentara Pasang Surut Politik Militer 1945-2004*, LKIS: Jakarta, 2005, Hlm. 197

menghindarkan salah tafsir yang mengartikan ‘dwifungsi’ sebagai kekaryaan<sup>167</sup>. Dengan istilah peran ABRI, maka akan tersirat adanya integrasi fungsi pertahanan keamanan dan sosial politik. Sehingga, dengan redefinisi menjadikan TNI lebih fungsional dengan melakukan penyederhanaan perannya, menyesuaikan struktur organisasinya dan mengarah kepada tentara professional.

Kemudian pengaturan kembali posisi TNI atau reposisi di dalam kehidupan nasional yang berdasarkan kebebasan, keterbukaan, ketertiban, dan kepastian hukum dilakukan dengan cara TNI lebih membuka diri terhadap saran dan kritik dari luar TNI. Sikap terbuka tersebut bermakna bahwa TNI dapat menerima perkembangan pemahaman pemikiran demi keberhasilan reformasi internalnya. Sedangkan dari sisi aktualisasi, pengaturan kembali tentang implementasi peran TNI/reaktualisasi harus dilakukan agar selalu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan perkembangan zaman. Hal tersebut disebabkan karena pada masa lalu, peran TNI dipandang sudah tidak aktual dan ketinggalan zaman. Sehingga, dengan reaktualisasi peran TNI diharapkan mampu membangun kembali citra TNI dan mendapatkan kepercayaan dari masyarakat.

Seiring berjalannya waktu, kerangka model redefinisi, reposisi, dan reaktualisasi ABRI sebagaimana dipaparkan diatas kemudian dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika perkembangan zaman. Mengingat reformasi internal TNI masih memiliki doktrin

<sup>167</sup> Konsep kekaryaan ABRI menitik beratkan pada penempatan anggota militer dalam birokrasi dan administrasi pemerintahan seperti menteri, gubernur, bupati, camat hingga kepala desa. Muridan S. Widjojo, Bahasa Negara Versus Bahasa Gerakan Mahasiswa, LIPI Press: Jakarta, 2003, Hlm. 183

dwifungsi (social politik), maka pada rapat Pimpinan TNI yang diselenggarakan pada tanggal 20 April Tahun 2000 menghasilkan keputusan bahwa TNI sudah tidak memiliki fungsi sosial politik dan lebih memusatkan perhatiannya pada peran dan tugas utama di bidang pertahanan.<sup>168</sup> Hal tersebut dikuatkan dengan pendapat Ketua MPR pada saat itu (1999-2004), yaitu Amien Rais yang menyatakan bahwa : Pada dasarnya, salah satu agenda reformasi adalah menghapus dwifungsi ABRI.<sup>169</sup> Adapun inti dari reformasi internal TNI kedua yang dihasilkan dari rapat pimpinan TNI sebagaimana dijelaskan diatas adalah sebagai berikut :

- a. Meninggalkan peran sosial politik secara bertahap;
- b. Memusatkan perhatian pada tugas utama pertahanan nasional;
- c. Menyerahkan fungsi dan tanggung jawab keamanan internal negara kepada POLRI;
- d. Meningkatkan konsistensi implementasi doktrin, gabungan; dan
- e. Meningkatkan prestasi urusan internal.

Sedangkan dalam rangka reposisi peran TNI yang kedua kalinya, TNI juga turut serta dalam penyelenggaraan negara sebagaimana diatur di dalam Ketetapan MPR No.VII/MPR/2000 Tentang Peran TNI dan POLRI. Di dalam Pasal 5 ketetapan MPR

<sup>168</sup> *Loc.Cit*, Hlm.217

<sup>169</sup> *Ibid*.

No.VII/MPR/2000 Tentang Peran TNI dan POLRI disebutkan bahwa :<sup>170</sup>

1. kebijakan politik negara merupakan dasar kebijakan pelaksanaan tugas TNI;
2. TNI bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri dalam kegiatan politik praktis;
3. TNI mendukung tegaknya demokrasi, menjunjung tinggi hukum dan Hak asasi manusia;
4. Anggota Tentara Nasional Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih;
5. Anggota Tentara Nasional Indonesia hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas ketentaraan.

Dilihat dari paradigma dan peran barunya dalam penyelenggaraan negara sebagaimana dijelaskan diatas, TNI saat ini hanya berfungsi dalam bidang pertahanan saja dan bersungguh-sungguh untuk melepaskan diri dari kehidupan politik praktis. Hal tersebut berarti TNI mulai dapat mengakomodasi aspirasi masyarakat ditengah semangat reformasi nasional untuk menjunjung tinggi demokrasi, hukum, dan hak asasi manusia. Dengan melepaskan diri dari politik praktis dan menjunjung tinggi demokrasi, hukum serta hak asasi manusia, maka dengan sendirinya TNI akan menjadi alat negara yang professional<sup>171</sup> karena hanya

terfokus untuk bidang pertahanan saja. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Nordlinger yang menyatakan bahwa : militer professional

<sup>170</sup> Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 Tahun 2000 Tentang Peran Tentara Nasional Indonesia Dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia

<sup>171</sup> Huntington Menyatakan bahwa : Keterlibatan militer dalam plitik praktis akan mengikis profesionalismenya. Militer harus tetap netral dalam politik. *Op. Cit.*, Hlm, 225

terlatih dan mahir dalam mengatur, mengarahkan, dan menggerakkan aktivitas untuk pertahanan negara.<sup>172</sup>

Namun, reformasi internal TNI tetap harus dilanjutkan seiring dengan perkembangan lingkungan strategis dan kehidupan berbangsa dan bernegara agar aktualisasi TNI tidak ketinggalan zaman dan dapat mencapai tujuannya membentuk TNI yang professional, efektif, efisien, dan modern. Terkait dengan hal tersebut, Mantan Panglima TNI (Purn) Djoko Suyanto menyatakan bahwa :<sup>173</sup>

“Bagi TNI reformasi sendiri bukanlah goal tetapi *process*, *ways*, atau *means*. Sedang goal-nya adalah TNI yang profesional, TNI yang handal, TNI yang tahu tataran kewenangannya dalam struktur ketatanegaraan, yang lekat dengan rakyatnya, yang bisa melaksanakan tugasnya mempertahankan kedaulatan dan keutuhan negara. Reformasi internal TNI sebagai proses, tidak ada ending-nya. Karena tuntutan reformasi tahun 1998 dengan tuntutan sekarang atau tahun 2014 nanti pasti berbeda dan pasti ada yang baru.”

Selain meneruskan proses reformasi internal di dalam TNI, anggota TNI juga harus dapat mengimplementasikan paradigma dan peran barunya dalam kehidupan politik di Indonesia dengan tidak menggunakan hak memilih dan dipilih agar dipercaya kembali oleh masyarakat.

## (2) Reformasi Internal POLRI

Pendorong utama dari reformasi internal POLRI secara umum terdapat 3 (tiga) hal yaitu : *Pertama*, demokratisasi yang diikuti oleh

<sup>172</sup> Nordlinger, *Militer dalam Politi, Kudeta dan Pemerintahan*, Terjemahan Sahat Simamora, Rineka Cipta : Jakarta, 1990, Hlm. 70

<sup>173</sup> Basuki, Ahmad Yani. 2014. “Reformasi TNI: Pola, Profesionalitas, dan Refungsionalisasi Militer dalam Masyarakat.” *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, Vol. 19, No. 2, Juli 2014: 135-166. Hlm. 156, file:///C:/Users/Laptop/Downloads/4701-8789-1-SM%20(3).pdf (Online)

liberalisasi politik sebagaimana diungkapkan oleh Samuel Huntington, sejak Tahun 1970 telah terjadi gelombang ketiga demokrasi di seluruh dunia, termasuk Indonesia.<sup>174</sup> Sehingga tuntutan masyarakat akan institusi Kepolisian yang lebih demokratis dan netral sangat dibutuhkan. *Kedua*, kompleksitas ancaman terhadap keamanan. Dengan adanya kompleksitas ancaman terhadap keamanan, POLRI menjadi sadar bahwa perlu merubah paradigma militeristik dan tradisional. *Ketiga*, sebagai jalan keluar. Dalam rangka merubah paradigma lamanya, POLRI mulai menyusun paradigma baru yang lebih humanis dan demokratis. Sehingga dengan cara tersebut, masyarakat dapat dijadikan sebagai mitra dalam penegakan hukum maupun mencegah dan menindak kejahatan.

Reformasi di dalam internal POLRI sama dengan reformasi yang terjadi di dalam institusi TNI yang dimulai pada Tahun 1998. Salah satu tuntutan masyarakat terhadap POLRI pada saat itu adalah adanya reformasi di bidang keamanan. Ann M Fitz-Gerald menilai bahwa<sup>175</sup>

Reformasi bidang keamanan merupakan sebuah praktik program perubahan institusional dan operasional yang meliputi sektor keamanan nasional (didorong oleh usaha regional) untuk menyiapkan sebuah lingkungan yang membuat warga negara selalu merasa aman dan nyaman.

<sup>174</sup> Siregar, Sarah Nuraini, *Reformasi Struktural POLRI Tahun 1999-2010*, CV. Andi Offset: Yogyakarta, Hlm 27, <https://books.google.co.id/books>, Diakses pada tanggal 20 Agustus 2018 Pukul 13.20 WIB (Online)

<sup>175</sup> Ann M. Fitz-Gerald, *Security sector streamlining National Military Forces to Respond the Wider Security Needs*, dalam *Journal of Security Sector Management, Published by Global Facilitation Network for SSR*, University of Cranfield, Shrivenham, UK, Volume I, 2003. *Op.Cit.*, Hlm. 10

Oleh karena itu, sebagai wujud dimulainya reformasi sekaligus sebagai institusi yang bertanggung jawab di bidang keamanan, POLRI kemudian dipisahkan dari TNI (militer) melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Langkah-langkah Kebijakan dalam Rangka Pemisahan POLRI dan ABRI. Inpres tersebut kemudian diperkuat dengan dikeluarkannya TAP MPR Nomor VI/MPR-RI/2000 Tentang Pemisahan TNI dan Polri. Dari peraturan tersebut, kemudian muncul beberapa langkah untuk mereformasi POLRI.

Reformasi internal POLRI terbagi dalam 3 (tiga) aspek, yaitu aspek struktural, aspek instrumental dan aspek kultural.<sup>176</sup> Jika ditinjau dari aspek struktural, reformasi internal POLRI terdiri atas perubahan institusional kepolisian dalam ketatanegaraan, organisasi, susunan, dan kedudukan. Reformasi struktural POLRI pada dasarnya berkaitan dengan posisi dalam pemerintahan atau bagaimana POLRI ditempatkan.<sup>177</sup> Secara operasional, reformasi internal POLRI pada aspek struktural meliputi hal-hal sebagai berikut:<sup>178</sup>

- a) Perubahan Polri menjadi lembaga non-departemen dengan kedudukan setingkat menteri;
- b) Penempatan Polri sebagai mitra kerja DPR RI dalam urusan keamanan;
- c) Pemisahan struktur kepegawaian dari manajemen TNI;
- d) Pembentukan penampilan polisi berseragam, tidak berseragam, dan peralatan tugas;
- e) Penetapan Polda sebagai induk penuh kesatuan (tidak sentralistik ke Mabes Polri);
- f) Pengembangan satuan wilayah menjadi piramida flat;

<sup>176</sup> Lihat Situs Polri, <http://www.polri.go.id>.

<sup>177</sup> Beni Sukadis & Eric Hendra, *Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*, Lesperssi&DCAF:Jakarta, 2008, Hlm. 77

<sup>178</sup> *Op.Cit.*, Hlm.5

- g) Penetapan titik pelayanan pada pengemban diskresi yang diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang POLRI;
- h) Pelembagaan komisi kepolisian;
- i) Likuidasi satuan Brimob dalam arti mereposisi Brimob Polri sebagai satuan khusus polisi professional dengan daya tangkal tinggi yang berbeda fungsinya dengan militer.

Kemudian pada aspek instrumental, reformasi internal POLRI di fokuskan kepada kajian politik atas instrumen-instrumen yang selama ini telah ada terutama yang berkaitan dengan kewenangan dan fungsi POLRI. Instrumen-instrumen tersebut meliputi 2 (dua) aspek yaitu, *pertama*, perubahan paradigma POLRI sebagai polisi sipil<sup>179</sup> dan *kedua*, regulasi atau kebijakan yang mengatur POLRI setelah Tahun 1998. Adapun instrumen yang pertama, memiliki 4 (empat) ciri yang melekat dalam paradigma polisi sipil. Ciri-ciri tersebut adalah sebagai berikut:<sup>180</sup>

1. POLRI harus memberikan perlakuan yang istimewa kepada hak-hak sipil. Karena di dalam masyarakat yang demokratis, diperlukan polisi yang mampu mengawal nilai-nilai sipil;
2. Sebagai konsekuensi dari sifat pertama, POLRI harus mampu memberikan penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia;
3. Sebagai polisi sipil, POLRI harus dilepaskan dari kekuasaan militer;
4. Polisi sipil adalah polisi yang melindungi dan melayani masyarakat disamping menegakkan hukum secara adil.

<sup>179</sup> Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa : Secara konseptual, menjadi polisi sipil dapat dikatakan menjalankan tugas-tugas kepolisian dengan cara menghindari tindak kekerasan, serta mengedepankan cara-cara seperti mendengarkan dan mencari tahu hakikat dari masalah yang terkait dengan persoalan keamanan yang dihadapi oleh masyarakat. SatjiptoRahardjo, *Membangun Polisi Sipil : Perspektif Hukum, social, dan Kemasyarakatan*, Kompas : Jakarta, 2007, Hlm. 53

<sup>180</sup> Siregar, Sarah Nuraini, *Pencapaian Reformasi Instrumental Polri Tahun 1999-2011*, CV. Andi Offset: Yogyakarta, 2017, Hlm 2, <https://books.google.co.id/books>, Diakses pada tanggal 20 Agustus 2018 Pukul 14.00WIB (Online).

Lebih lanjut, pada instrumen yang kedua yaitu regulasi yang mengatur POLRI. Regulasi tersebut tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang POLRI yang menyebutkan bahwa :fungsi utama polisi adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan pelayanan, perlindungan dan pengayoman kepada masyarakat.<sup>181</sup>

Dari fungsi utama tersebut, kemudian harus dikembangkan hal-hal yang sesuai dengan agenda reformasi POLRI dalam mendukung fungsi utama. Pengembangan tersebut terdiri dari 3 (tiga) hal yaitu : fungsi pre-emptif, preventif dan represif.<sup>182</sup> Fungsi pre-emptif merupakan tugas pembinaan masyarakat yang kemudian dikenal dengan istilah *Community Policing* (perpolisian masyarakat). Fungsi preventif merupakan fungsi memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat, memberikan perlindungan dan mencegah terjadinya pelanggaran hukum, sedangkan fungsi represif berkaitan dengan fungsi penyelidikan dan penyidikan atas suatu kejahatan.

Adapun pada reformasi internal POLRI aspek kultural, memiliki posisi yang sangat krusial dalam hubungan POLRI dan masyarakat. Karena reformasi aspek kultural menjadi penentu bagi POLRI dalam mencitrakan reformasi aspek struktural dan aspek instrumental internal POLRI kepada masyarakat.<sup>183</sup> Reformasi

<sup>181</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

<sup>182</sup> Jend. Pol (Purn) Prof. Dr. Awaloedin Djamin, MPA, Kedudukan Kepolisian RI Dalam Sistem Ketatanegaraan : Dulu, Kini dan Esok, PTIK: Jakarta Prss, 2007, Hlm. 54-55

<sup>183</sup> Sarah Muraini Siregar, Tinjauan Kritis Reformasi Kultural POLRI (1999-2012), Jurnal Penelitian Politik, Volume 11 No. 1 Juni 2014, 131-148, Hlm. 133, <file:///C:/Users/Laptop/Downloads/194-465-1-SM.pdf>

kultural mengandung dua hal yang amat mendasar, yaitu perubahan pola pikir dari individu anggota POLRI dan juga pola budaya dari organisasi POLRI. Apabila pola pikir anggota sejalan dengan pola budaya organisasi, maka reformasi instrumental dan struktural dapat berjalan secara nyata dan berkesinambungan. Sehingga tuntutan akan polisi sipil yang professional dapat diwujudkan. Beberapa upaya reformasi kultural POLRI selama ini dapat diuraikan sebagai berikut :<sup>184</sup>

- 1) Perubahan doktrin dan pedoman induk dari Doktrin Catur Darma Eka Karma sebagai pedoman induk di masa Orba dan Doktrin Sad Daya Dwi Bhakti sebagai doktrin pelaksanaan menjadi Doktrin Tri Brata sebagai doktrin induk, dan Doktrin Catur Prasetya sebagai pedoman hidup anggota POLRI;
- 2) Perumusan pedoman perilaku polisi dalam melaksanakan tugasnya yaitu postur Polri yang profesional, bermoral, dan modern sebagai pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat yang terpercaya dalam melindungi masyarakat dan menegakkan hukum;
- 3) Pemberdayaan bintangara dan tamtama Polri dalam upaya *community policing*. Dalam hal ini, polisi tidak lagi menempatkan diri secara vertikal, tetapi horizontal di dalam masyarakat.

Dari paparan tentang reformasi internal TNI dan POLRI diatas, dapat diketahui bahwa reformasi TNI dan POLRI telah mengembalikan masing-masing institusi tersebut kepada fungsi pokoknya sebagai alat negara yang bertanggung jawab penuh di bidang pertahanan dan keamanan. Selain itu, reformasi dalam TNI/POLRI juga menghasilkan suatu nilai-nilai yang positif dalam semangat reformasi nasional yang menjunjung tinggi demokrasi, supremasi sipil, hukum, dan hak asasi manusia. Kedua hal tersebut

<sup>184</sup> "Langkah-langkah Reformasi Internal Polri," dalam IDSPS, AJI, dan FES, Newsletter, (Edisi VII/10/2008), Dalam *Ibid*, Hlm. 132

kemudian menjadi pemicu dalam terbentuknya Undang-Undang TNI dan Undang-Undang POLRI yang lebih progresif dan menyesuaikan dengan perkembangan zaman. Undang-Undang tersebut adalah Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Di dalam Undang-Undang tersebut, terdapat klausul yang dapat mendorong dan menjaga TNI dan POLRI untuk tetap konsisten dalam melakukan reformasi. Klausul yang dimaksud adalah bunyi Pasal 39 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia dan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang POLRI yang masing-masing melarang anggotanya terlibat dalam kegiatan politik praktis. Dengan tidak melibatkan TNI dan POLRI ke dalam kegiatan politik praktis, maka reformasi di dalam TNI dan POLRI akan berjalan secara optimal sebagaimana cita-cita untuk mewujudkan TNI/POLRI yang professional. Sehingga, apabila terdapat peraturan yang memberikan kesempatan kepada anggota TNI dan POLRI untuk berpolitik praktis, secara otomatis hal tersebut adalah sebuah pengingkaran terhadap reformasi TNI dan POLRI itu sendiri.

### **3.2.2 Pembatasan Hak Politik TNI dan POLRI**

Jimly Ashiddiqie menyatakan bahwa pendefinisian hak turut serta dalam pemerintahan selalu terkait dengan pendefinisian hak politik

warga negara dalam pemerintahan.<sup>185</sup> Secara spesifik, pengertian dari hak politik adalah hak dasar dan bersifat mutlak yang melekat di dalam setiap warga negara yang harus dijunjung tinggi dan dihormati oleh negara dalam keadaan apapun.<sup>186</sup> Hak politik warga negara yang mencakup hak untuk dipilih dan memilih telah dijamin di dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penjaminan hak untuk dipilih terdapat dalam Pasal 27 ayat (1) dan (2); Pasal 28, Pasal 28D ayat (3); Pasal 28E ayat (3).<sup>187</sup> Sedangkan penjaminan terhadap hak memilih juga diatur di dalam Pasal 1 ayat (2); Pasal 2 ayat (1); Pasal 6A ayat (1); Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945.<sup>188</sup> Konsekuensi dari penjaminan hak politik di atas, maka negara membutuhkan sarana berupa pemilihan umum dalam rangka pemenuhan hak politik warga negara.

<sup>185</sup> Ashiddiqie, Jimly, *Hukum Tata negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum*, Media dan HAM, Jakarta : Konstitusi Press, 2005.

<sup>186</sup> Anonim, *Mengenal Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik*, [www.icjr.or.id](http://icjr.or.id), <http://icjr.or.id/mengenal-kovenan-internasional-hak-sipil-dan-politik/>, Diakses tanggal 24 Agustus 2018 Pukul 20.43 WIB.

<sup>187</sup> Pasal 27 ayat (1); Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Pasal 27 ayat (2); Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal 28; Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 28D ayat (3); Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Pasal 28E ayat (3); Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat

<sup>188</sup> Pasal 1 ayat (2); Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Pasal 2 ayat (1); Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Pasal 6A ayat (1); Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Pasal 19 ayat (1); Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum.

Pasal 22C ayat (1); Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.

Pemilihan umum atau yang disingkat dengan pemilu merupakan sarana utama dalam mewujudkan demokrasi di suatu negara. Menurut Ali Murtopo, pemilu merupakan sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya, dan merupakan lembaga demokrasi.<sup>189</sup> Sehingga di dalam negara demokrasi, pemilu merupakan hak asasi manusia yang sangat prinsipil.<sup>190</sup> Substansi dari pemilu adalah penyampaian suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan dan pemerintahan sebagai penyelenggara negara.<sup>191</sup>

Dari pengertian di atas, dapat diketahui bahwa pada dasarnya hak memilih dan dipilih dalam pemilu merupakan hak politik yang prinsipil bagi setiap warga negara. Konsep tersebut kemudian dituangkan dalam konstitusi yaitu pada Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>192</sup> dan peraturan Perundang-Undangan dibawahnya yaitu di dalam Pasal 43 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia<sup>193</sup> yang berbunyi :

Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.”

<sup>189</sup> I Nengah Kastika, *Op.Cit*, Hlm.77

<sup>190</sup> Sodikin, *Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensial*, Vol. 3 Nomor 1 Halaman 1-143, BPHN:Jakarta, 2014, Hlm. 7, <http://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal/668306JURNAL%20VOLUME%203%20NO%201%20WATER.pdf>, diakses pada tanggal 23 Agustus 2018 Pukul 21.20

<sup>191</sup> Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press:Jakarta, 2012, Hlm.5

<sup>192</sup> Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi : *Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.*

<sup>193</sup> Pasal 43 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Kedua dasar hukum diatas merupakan sebuah kewajaran, mengingat di dalam prinsip negara hukum yang demokratis<sup>194</sup>, persoalan mengenai hak politik<sup>195</sup> yang termasuk dalam komponen hak asasi manusia<sup>196</sup> harus dijamin dan dituangkan lebih lanjut di dalam Undang-Undang. Di sisi lain, kedua dasar hukum diatas juga menunjukkan bahwa pemerintah sebagai penyelenggara negara telah berusaha menjamin dan memberikan pelajaran politik bagi masyarakat agar memiliki kebebasan berpolitik dan menjamin kebebasan untuk mengaktualisasikan aspirasinya

Namun dalam praktiknya, pemerintah sebagai pembuat kebijakan tidak serta merta melaksanakan bunyi konstitusi sebagaimana di paparkan diatas. Pemerintah mengambil keputusan untuk melakukan pembatasan atau menunda hak politik bagi anggota TNI dan POLRI. Dalam pengambilan keputusan tersebut, pemerintah tentu saja memiliki pertimbangan atau variabel-variabel dalam menentukan kebijakan yang

<sup>194</sup> Pasal 28I Ayat (5) *UUD NRI Tahun 1945* Menyatakan bahwa : “Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.”

<sup>195</sup> Menurut para ahli hukum, hak politik adalah hak yang memiliki dan diperoleh seseorang dalam kapasitasnya sebagai anggota organisasi politik (negara), seperti hak memilih dan dipilih, mencalonkan diri dan memegang jabatan umum dalam negara. Dalam A.M Saefuddin, *Ijtihad Politik Cendekiawan Muslim*, Gema Insani Press:Jakarta, 1996, Cet. I, Hlm.17

<sup>196</sup> Menurut Ramdlon Naning, HAM dapat dibedakan dalam : (1) hak-hak asasi pribadi (*personal right*); (2) hak-hak asasi ekonomi (*property rights*); (3) hak-hak asasi politik (*political rights*); (4) hak-hak asasi untuk mendapatkan perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan (*right of legal equality*); (5) hak-hak asasi sosial dan kebudayaan (*social and culture rights*); dan (6) hak asasi untuk mendapatkan perlakuan yang sama di muka hukum dalam tata cara peradilan dan perlindungan (*procedural rights*), Dalam H.Rosjidi Ranggawidjaja, *Pembatasan Konstitusional Hak Warga Negara untuk Memilih dan Dipilih dalam Jabatan Publik* Jurnal Konstitusi PSKN-FH Universitas Padjajaran, Volume II Nomor 2, November 2010, Jakarta, FH Unpad dengan Mahkamah Konstitusi' hlm. 38, <http://repository.unpad.ac.id/22618/1/Artikel-12.pdf>, diakses pada tanggal 24 Agustus 2018 Pukul 21.45 WIB.

akan diterapkan. Beberapa variabel tersebut menurut Said Didu, sebagai Mantan Sekretaris Menteri BUMN adalah sebagai berikut:<sup>197</sup>

- a.) Secara publik rasional;
- b.) Secara birokrasi *workable*;
- c.) Secara politik *Acceptable*;
- d.) Secara hukum memiliki landasan hukum yang jelas (tidak melanggar hukum); dan
- e.) Secara ekonomi *visible*.

Dari beberapa variabel diatas, maka alasan pembatasan hak politik bagi anggota TNI dan POLRI dapat dijelaskan dengan klasifikasi sebagai berikut :

1. Secara rasional publik dan birokrasi

Dari sisi rasional publik, diadakannya pembatasan hak politik bagi TNI dan POLRI. Pada hakikatnya merupakan salah satu upaya untuk memperoleh kepastian hukum yang berguna untuk membatasi kekuasaan terhadap kemungkinan Bergeraknya penguasa atas nalurnya sendiri, yang pada akhirnya mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan (*Abuse of Power*).

Pembatasan hak dan kebebasan dalam suatu negara hukum, pada awalnya dikemukakan oleh Plato melalui konsep *nomoi* yaitu suatu negara dimana semua orang tunduk kepada hukum, termasuk juga penguasa atau raja untuk mencegah agar mereka tidak bertindak secara sewenang-wenang.<sup>198</sup>

Gagasan bahwa kekuasaan harus dibatasi oleh hukum sebagaimana terdapat di dalam negara hukum juga di kemukakan oleh Lord Acton dengan dalilnya yang masyhur yaitu “manusia mempunyai

<sup>197</sup> Said Didu, *Buruh Lokal vs TKA*, Disampaikan pada saat diskusi Acara Indonesia Lawyer Club 1 Mei 2018 Pukul 22.44 wib

<sup>198</sup> Setiajeng Kadarshih, *Analisis Terhadap Hak Pilih TNI dan POLRI dalam Pemilihan Umum*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Jendral Sudirman Purwokerto, <http://dinamikahukum.fh.unsoed.ac.id/index.php/JDH/article/viewFile/25/28>, diakses Tanggal 24 Agustus 2018

kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan secara tak terbatas, pasti akan menyalahgunakan secara tak terbatas pula (*Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*).<sup>199</sup>

Sedangkan dari sisi birokrasi, pembatasan hak politik dapat dilihat dari hubungan hukum antara negara dengan TNI/POLRI.

Hubungan hukum tersebut menghasilkan konsekuensi bahwa

TNI/POLRI yang mengikatkan diri pada negara, maka harus

bersedia untuk dibatasi hak politiknya. Hubungan hukum tersebut

dalam penerapannya berkaitan dengan segi pengangkatan

TNI/POLRI yang dikenal dengan istilah *contract sui generis*. Teori

tentang *Contract Sui generis* dikemukakan oleh Buys, yang

menerangkan bahwa TNI/POLRI (Pegawai Negara) harus setia dan

taat selama menjadi alat negara (Pegawai negara).<sup>200</sup> Dari teori

tersebut, dapat disimpulkan bahwa selama seseorang menjadi

anggota TNI/POLRI, mereka tidak dapat melaksanakan hak

asasnya sebagai warga negara secara penuh. Oleh karena itu,

apabila seorang anggota TNI/POLRI akan melaksanakan hak

asasnya secara penuh, maka negara dapat menyatakan yang

bersangkutan tidak lagi diperlukan bantuannya oleh negara.

## 2. Secara hukum, politik, dan ekonomi

Jika dilihat dari sisi hukum, politik, dan ekonomi, dapat

diketahui bahwa pembatasan hak politik yang dilakukan

<sup>199</sup> Bahan Materi Perkuliahan dari Prof. Dr. Isrok, S.H.,M.S, Strata-2 Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang

<sup>200</sup> *Op.Cit.*, Hlm. 56

pemerintah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratis. Hal ini sesuai dalam Pasal 29 Ayat (2) *Universal Declaration of Human Right* (UDHR)

Tahun 1948 yang menyatakan bahwa :<sup>201</sup>

*“In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subjects only to such solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in a democratic society.”*

Bunyi Pasal diatas juga diperkuat di dalam *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR)

Tahun 1976<sup>202</sup> yang menentukan bahwa hak-hak yang ada di dalam

kovenan bisa dibatasi oleh hukum sejauh sesuai dengan sifat dari hak itu dan semata-mata untuk mencapai kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratis. Tujuan untuk mencapai kesejahteraan umum dapat dijadikan alasan dalam pembatasan hak politik TNI dan POLRI, mengingat pada masa menjelang runtuhnya rezim orde baru, Indonesia dilanda krisis ekonomi<sup>203</sup> yang memperburuk kondisi kesejahteraan nasional dan kebebasan

yang sulit untuk dinikmati. Sehingga, pembatasan hak politik TNI/POLRI merupakan salah satu cara yang dipakai pemerintah

<sup>201</sup> Anonim, *Universal Declaration of Human Rights*, <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>, diakses tanggal 13 Agustus Pukul 19.45 WIB

<sup>202</sup> *Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 3 January 1976, in accordance with article 27*

<sup>203</sup> Memasuki 1998 keadaan ekonomi semakin memburuk, nilai Rupiah terhadap Dollar tertekan hingga Rp 16.000 hal tersebut disebabkan pasokan barang yang menurun dengan tajam karena kegiatan produksi berkurang dan jalur distribusi terganggu karena rusaknya sentra-sentra perdagangan karena kerusuhan Mei 1998. Dalam Unit Khusus Museum Bank Indonesia, *Sejarah Bank Indonesia : Moneter Periode 1997-1999*, <https://www.bi.go.id/id/tentang-bi/museum/sejarah-bi/bi/Documents/f0c4cdd061e4493faffe0cadf16ec4235SejarahMoneterPeriode19971999.pdf>, diakses pada tanggal 24 Agustus 2018 Pada Pukul 07.23 WIB

baru untuk memenuhi tuntutan masyarakat yang demokratis sekaligus memperbaiki kesejahteraan umum masyarakat pada saat itu. Adapun Pasal 4 *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* menyatakan bahwa:<sup>204</sup>

*“The States Parties to the present Covenant recognize that, in the enjoyment of those rights provided by the State in conformity with the present Covenant, the State may subject such rights only to such limitations as are determined by law only in so far as this may be compatible with the nature of these rights and solely for the purpose of promoting the general welfare in a democratic society.”*

Sedangkan di dalam *The International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR),<sup>205</sup> juga memberikan kemungkinan kepada suatu negara untuk membatasi (*to limit*) atau menunda (*suspend*) penikmatan hak dalam hal secara resmi dinyatakan bahwa negara yang bersangkutan dalam keadaan darurat yang mengancam kelangsungan hidup suatu bangsa serta tidak boleh diskriminatif terhadap ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama atau asal sosial. Dalam hal ini, apabila dikaitkan dengan kondisi Indonesia pada masa menjelang runtuhnya orde baru<sup>206</sup>,

<sup>204</sup> Anonim, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr.pdf>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2018 Pukul 20.00 WIB

<sup>205</sup> Pada tanggal 30 September 2005, Sidang Paripurna DPR RI telah menetapkan dua Rancangan Undang-Undang (RUU) mengenai pengesahan dua Kovenan Internasional di bidang Hak Asasi Manusia menjadi Undang-Undang. Kedua Kovenan tersebut adalah Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Dalam Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, *Indonesia Meratifikasi Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, [www.kemlu.go.id](http://www.kemlu.go.id), <https://www.kemlu.go.id/id/berita/siaran-pers/Pages/Indonesia-Meratifikasi-Kovenan-Hak-hak-Sipil-dan-Politik-dan-Kovenan-Hak-hak-Ekonomi-Sosial-dan-Buda.aspx>, diakses tanggal 24 Agustus 2018 Pukul 21.55 WIB

maka klausul “mengancam kelangsungan hidup suatu bangsa (*threatens the life of the nation*)” dapat dipakai sebagai dalil dalam menerapkan pembatasan hak politik tersebut. Adapun ketentuan mengenai hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 4 Ayat (1) *The International Covenant on Civil and Political Rights*, yang berbunyi :<sup>207</sup>

*“In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.”*

Dari beberapa kovenan internasional yang menjelaskan tentang pembatasan hak politik diatas, dapat diketahui bahwa pembatasan hak politik yang dilakukan oleh suatu negara dapat dilaksanakan dan bukan suatu hal yang dilarang. Mengingat, hak memilih dan dipilih pada dasarnya merupakan hak yang bersifat *derogable*

<sup>206</sup> Dalam bagian kedelapan “*Up in smoke*” (1997-1998), munculah tuntutan untuk perubahan kepemimpinan nasional. Perkembangan itu terutama setelah terjadi penyerangan markas pusat PDI di Jl. Diponegoro, Jakarta Pusat. Setelah itu protes dan demonstrasi terhadap Soeharto dan Orde Baru bertambah besar dan berdampak luas. Demonstrasi mahasiswa di kampus muncul di kota-kota besar. Kerusuhan sosial muncul di Jakarta, Surakarta, dan Medan, disertai pembakaran toko, pusat perdagangan, sampai pemerkosaan dengan sasaran orang Cina. Dalam Susanto Zuhdi, *Resensi Buku McGlynn, John H. et al. (red.), Indonesia in the Soeharto years; Issues, incidents and images. Jakarta: Lontar Foundation, 2007, xxiii + 483 hlm. ISBN 979-808357-1*, Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya Universitas Indonesia, Wacana, Vol. 11 No. 1 (April 2009), Hlm. 195, <http://journal.ui.ac.id/index.php/wacana/article/viewFile/3638/2893>, diakses tanggal 25 Agustus 2018 Pukul 08.20 WIB

<sup>207</sup> Anonim, *International Covenant on Civil and Political Rights (dopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49)*, Diakses pada tanggal 23 Agustus 2018 Pukul 23.00 WIB

rights<sup>208</sup>. Sehingga, apabila hak politik tersebut tidak digunakan oleh kelompok tertentu dalam suatu negara, maka hal tersebut tidak akan memiliki konsekuensi hukum.

Selain itu, konvensi internasional sebagaimana disebutkan diatas juga diadopsi di dalam ketentuan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Ketentuan tersebut dilihat dari urutan waktu pembuatannya, dimulai dari adanya Piagam Hak Asasi Manusia yang tercantum dalam Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998. Di dalam Pasal 34 disebutkan bahwa setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Piagam hak asasi manusia juga menegaskan bahwa penikmatan hak asasi manusia bisa dibatasi oleh hukum. Hal tersebut dapat dilihat dalam bunyi Pasal 36 dari Ketetapan MPR tersebut yang berbunyi :<sup>209</sup>

*“Di dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh Undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”*

<sup>208</sup> Ifdhal Kasim Menyatakan Bahwa erdapat dua jenis klasifikasi hak yang tercantum dalam *International Covenant on Civil and Political Rights*. Kedua jenis hak tersebut adalah hak *Non-derogable Rights* yakni yaitu hak-hak yang bersifat absolut dan tidak boleh dikurangi pemenuhannya oleh Negara-Negara Pihak, walaupun dalam keadaan darurat sekalipun dan *Derogable Rights* yaitu hak-hak yang boleh dikurangi atau dibatasi dalam pemenuhannya oleh Negara-Negara Pihak. Hak-hak yang termasuk dalam derigable rights diantaranya sebagai berikut : (a)hak atas kebebasan berkumpul secara damai; (b) hak atas kebebasan berserikat, termasuk membentuk dan menjadi anggota serikat buruh; (c) hak atas kebebasan menyatakan pendapat atau berekspresi, termasuk kebebasan mencari, menerima dan memberikan informasi dari segala gagasan tanpa memperhatikan batas (baik melalui lisan maupun tulisan). Ifdhal Kasim (Editor), *Hak sipil dan Politik Esai-Esai Pilihan*. Cetakan Pertama, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM):Jakarta, 2001, hlm i

<sup>209</sup> Pasal 36 *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia nomor XVII /MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia*

Undang-Undang yang dimaksud dalam bunyi ketetapan MPR tersebut adalah Pasal 39 angka 2 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia dan Pasal 28 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang POLRI yang masing-masing melarang anggotanya terlibat dalam kegiatan politik praktis.

Ketentuan di dalam Ketetapan MPR tersebut di atas, kemudian menjadi landasan yuridis<sup>210</sup> bagi terbentuknya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Pada Pasal 70 Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa :

*“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan Undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”*

Jika dilihat dari sisi substansi, antara Pasal 36 Piagam Hak Asasi Manusia dengan bunyi Pasal 70 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia memiliki semangat yang sama dalam memberikan syarat-syarat bagi terciptanya pembatasan HAM (Hak Politik). Syarat-syarat tersebut adalah *“untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”*

<sup>210</sup> Lihat Konsideran *Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia*

Meskipun telah diadopsi oleh peraturan perundang-undangan nasional, pembatasan hak politik bagi TNI dan POLRI akan menjadi suatu hal yang bermasalah dari sisi hukum jika tidak diberikan legitimasi secara tegas di dalam konstitusi. Mengingat Konstitusi menurut A.A.H Struycken merupakan undang-undang yang memuat garis-garis besar dan asas-asas tentang organisasi dari negara.<sup>211</sup> Maka, pada amandemen kedua yang dilakukan pada Tahun 2002, kemudian dimasukkan ketentuan mengenai pembatasan hak asasi khususnya hak politik warga negara. Ketentuan tersebut dapat dilihat di dalam Pasal 28 J Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi :

*“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”*

Bunyi Pasal di atas juga dijadikan dasar bagi Hakim Mahkamah Konstitusi dalam membuat Putusan terkait dengan pembatasan hak asasi. Hal tersebut dapat dilihat di dalam Putusan MK Nomor 132/PUU-VII/2009 ihwal pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, yang menyatakan bahwa:<sup>212</sup>

<sup>211</sup> Padmo Wahjono, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara : Jakarta, 2013, Hlm. 100

<sup>212</sup> Lihat Pertimbangan *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 132/PUU-VII/2009 ihwal pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*

*“berdasarkan perspektif original intent pembentuk Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, seluruh hak asasi manusia yang tercantum dalam Bab XA Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 keberlakuannya dapat dibatasi oleh (vide Pasal 28J Ayat 2 UUD NRI 1945) sebagai pasal penutup dari seluruh ketentuan yang mengatur tentang hak asasi manusia dalam Bab XA Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut.”*

Menunjuk pada isi dan penafsiran keberlakuan Pasal 28 J Ayat (2) oleh Mahkamah konstitusi sebagaimana dijelaskan diatas, terlihat bahwa para pembentuk Undang-Undang dan Hakim Mahkamah Konstitusi konsisten terhadap penerapan Pasal yang berkaitan dengan pembatasan hak asasi. Seluruh peraturan perundang-undangan yang membahas tentang pembatasan hak dan kebebasan yang ada di Indonesia sudah menghendaki adanya pembatasan hak politik bagi TNI dan POLRI. Hal tersebut menunjukkan bahwa pembatasan hak politik bagi TNI dan POLRI merupakan sebuah kebijakan yang terencana dalam rangka reformasi kehidupan bernegara.

Jika dilihat dari akar masalah adanya kebijakan pemerintah menunda atau membatasi hak politik TNI dan Polri. Maka dapat diketahui bahwa masalah tersebut terletak pada kepercayaan publik. TNI dan Polri harus mampu mengembalikan kepercayaan itu dengan cara menunjukkan konsistensi netralitas dalam setiap kontestasi politik termasuk pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Selain itu, kebijakan pemerintah untuk menunda atau membatasi hak politik TNI dan POLRI bukan merupakan pelanggaran HAM karena hal tersebut merupakan

bagian dari politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan<sup>213</sup> yang telah menegaskan bahwa dalam kerangka peraturan perundang-undangan, TNI dan Polri harus tidak terlibat dalam politik praktis.

### 3.2.3 Implikasi Hukum persyaratan pengunduran diri anggota TNI dan POLRI aktif dinyatakan sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan

Apabila ditelaah dari pembahasan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa *pertama*, kerangka hukum positif (*Ius Constitutum*) di Indonesia sudah menghendaki adanya pembatasan hak politik yang diberlakukan bagi anggota TNI dan POLRI. *Kedua*, kondisi masyarakat yang menghendaki demokrasi juga telah menjadikan TNI dan POLRI beradaptasi dengan melakukan reformasi dalam internalnya masing-masing. Reformasi internal tersebut, kemudian menghasilkan paradigma dan struktur kelembagaan baru berupa posisi TNI dan POLRI yang netral dalam kegiatan politik praktis.

Dengan kedua alasan tersebut, maka seyogyanya seluruh peraturan perundang-undangan yang baru atau akan dibuat harus secara otomatis menyesuaikan. Pada Tahun 2016, Pemerintah melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Pilkada yang terkait dengan TNI dan POLRI. Perubahan tersebut menghasilkan peluang bagi anggota TNI dan POLRI aktif untuk dapat mencalonkan diri atau menggunakan hak pilihnya dalam kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan

<sup>213</sup> Ni matul Huda, *Hak Politik Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasca Reformasi*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No. 2 Vol 21 April 2014, <http://media.neliti.com>, <https://media.neliti.com/media/publications/85232-ID-hak-politik-tentara-nasional-indonesia-d.pdf>, diakses tanggal 28 Agustus 2018, Hlm.224

Walikota. Adapun bunyi Undang-Undang yang dimaksud, terdapat dalam Pasal 7 Ayat (2) huruf t yang menyatakan bahwa :<sup>214</sup>

*“Calon Gubernur beserta calon Wakil Gubernur, Calon Bupati beserta Calon Wakil Bupati, dan Calon Walikota beserta Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu: menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta dalam Pemilu.”*

Isi Pasal diatas memiliki pertentangan norma (*Conflict of Norm*) dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, maupun Undang-Undang yang mengatur tentang TNI dan POLRI. Untuk menjelaskan hal tersebut, akan diuraikan satu persatu sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam negara yang modern, penyelenggaraan negara dilakukan berdasarkan hukum dasar (*droit constitutional*). Carl Schmit menganggap bahwa Undang-Undang Dasar merupakan keputusan politik yang tertinggi.<sup>215</sup> Sehingga konstitusi mempunyai kedudukan yang tertinggi (supremasi) dalam tertib hukum di suatu negara. Hal tersebut terjadi karena beberapa pertimbangan yaitu :<sup>216</sup>

- a. Konstitusi dibuat oleh Badan Pembuat Undang-Undang atau lembaga-lembaga;
- b. Konstitusi dibentuk atas nama rakyat, berasal dari rakyat, kekuatan berlakunya dijamin oleh rakyat,

<sup>214</sup> Pasal 7 Ayat (2) huruf t *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Peengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-undang*

<sup>215</sup> Ismail Saleh, *Demokrasi, Konstitusi dan Hukum*, Depkeh RI, Jakarta, 1988, Hlm. 18  
Dalam Dahlan Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo: Jakarta, 2008, Hlm 61

<sup>216</sup> *Ibid*, Hlm.62

dan ia harus dilaksanakan langsung kepada masyarakat untuk kepentingan mereka;

c. Dilihat dari sisi pembuatannya, konstitusi ditetapkan oleh lembaga atau badan yang diakui keabsahannya.

Sebagai hukum tertinggi dalam suatu negara, konstitusi juga mempunyai daya ikat bukan saja bagi warga negara tetapi termasuk juga bagi para penguasa dan bagi badan pembuat konstitusi itu sendiri.

Di Indonesia, Undang-Undang Dasar (Konstitusi) sebagai hukum tertinggi di terangkan di dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa:<sup>217</sup>:

Jenis dan Hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Posisi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi memiliki makna bahwa :<sup>218</sup>

- a. Semua pembuatan peraturan perundang-undangan harus bersumber dari asas, kaidah, cita dasar, dan tujuan UUD;
- b. Penerapan UUD didahulukan dari peraturan perundang-undangan lain;
- c. Semua peraturan perundang-undangan lain tidak boleh bertentangan dengan UUD.

<sup>217</sup> Pasal 7 Ayat (1) *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

<sup>218</sup> Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, UB Press, Malang, 2012, Hlm.6

Dengan makna diatas, maka pembuatan peraturan perundang-undangan setingkat Undang-Undang harus sesuai dengan asas, kaidah dan tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI 1945. Sebagaimana telah diketahui bahwa di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat ketentuan Pasal yang mengatur tentang hak asasi manusia termasuk hak sebagai warga negara (hak politik) yang tercantum di dalam Pasal 28A sampai Pasal 28I. Namun, ketentuan tersebut tetap dibatasi dengan bunyi Pasal 28J ayat (2). Hal tersebut sesuai dengan pendapat Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa :

Pasal 28J yang sifatnya sejajar dengan ketentuan Pasal 28I ayat (1), maka menurut ilmu perundang-undangan menjadi “norma yang memiliki kekuatan hukum yang sama” tetapi saling berkaitan. Dengan ditempatkan Pasal 28J setelah Pasal 28I ayat (1) maka secara ilmu perundang-undangan, Pasal 28J dapat merupakan ketentuan yang bersifat khusus atau dapat dikatakan sebagai ketentuan "pengecualian" terhadap ketentuan diatasnya.<sup>219</sup>

Dari Pertimbangan putusan MK diatas, dapat diketahui bahwa MK menyatakan tetap membatasi ketentuan mengenai hak asasi yang bersifat *Non-Derogable Rights* (hak yang tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun) sebagaimana diatur di dalam Pasal 28I UUD NRI 1945. Hal tersebut sekaligus menunjukkan bahwa Bunyi Pasal 28 J Ayat (2) bersifat

<sup>219</sup> Lihat Pertimbangan MK pada *Putusan Perkara Nomor 065/PUU-II/2004 Tentang Permohonan pengujian Undang-undang Republik Indonesia No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Azasi Manusia (selanjutnya disebut sebagai UU Pengadilan HAM) terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut sebagai UUD 1945)*

mengecualikan/membatasi<sup>220</sup> seluruh bunyi Pasal 28 A sampai Pasal 28 I UUD NRI 1945. Penafsiran di atas dikuatkan oleh Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa :<sup>221</sup>

Terdapat dua pandangan mengenai Pasal 28 J Ayat (2). Sebagian berpendapat bahwa pasal ini tidak berlaku terhadap ketentuan Pasal 29 I Ayat (1) yang memang dikhususkan tidak dapat dibatasi dalam keadaan apapun. Namun, Putusan Mahkamah Konstitusi resmi menyatakan bahwa pasal ini berlaku untuk semua kategori hak asasi manusia yang terdapat dalam UUD NRI 1945. Artinya, semua jenis hak asasi manusia dapat dibatasi, asalkan dengan Undang-Undang dan pembatasannya dengan undang-undang itu haruslah dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keimanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.

Dengan alasan di atas, maka pembatasan hak politik yang melekat pada setiap warga negara menjadi sangat mungkin dilakukan karena status hak politik merupakan hak yang bersifat *Derogable Rights* (dapat dikurangi/dibatasi dalam keadaan tertentu). Berkaitan dengan pembatasan atau larangan TNI dan POLRI untuk terlibat dalam politik praktis sebagaimana di atur di dalam Undang-Undang TNI dan POLRI. Hadirnya Undang-Undang tentang TNI dan POLRI tersebut dalam rangka melegitimasi pembatasan hak asasi (hak politik) yang di

<sup>220</sup> Pertimbangan Putusan MK Nomor 132/PUU-VII/2009 ihwal pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang menyatakan bahwa : *berdasarkan perspektif original intent pembentuk Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, seluruh hak asasi manusia yang tercantum dalam Bab XA Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 keberlakuannya dapat dibatasi oleh (vide Pasal 28J Ayat 2 UUD NRI 1945) sebagai pasal penutup dari seluruh ketentuan yang mengatur tentang hak asasi manusia dalam Bab XA Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut.*"

<sup>221</sup> Jimly Ashiddiqie, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika: Jakarta, 2009, Hlm. 127

amanatkan oleh Pasal 28 J Ayat (2) UUD NRI 1945. Adapun

Pasal 28 J Ayat (2) menyatakan bahwa :

Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Berdasarkan hal diatas menunjukkan bahwa adanya Pasal 7

Ayat (2) huruf t Undang-Undang tentang Pilkada yang

memberikan celah bagi anggota TNI dan POLRI untuk terlibat

dalam politik praktis, bertentangan dengan bunyi Pasal 28 J Ayat

(2) UUD NRI 1945. Pertentangan norma tersebut dilihat dari

bunyi Pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang tentang Pilkada yang

memberikan kesempatan pada anggota TNI dan POLRI aktif

untuk menyerahkan surat pengunduran dirinya 'sejak ditetapkan

sebagai calon peserta pilkada'. Mengingat status anggota TNI dan

POLRI yang maju sebagai calon kepala daerah masih aktif sampai

maksimal 60 (enam puluh) hari sejak penetapan peserta pilkada

karena harus menunggu surat keputusan pengunduran diri.<sup>222</sup>

Maka, hal tersebut dikategorikan sebagai penggunaan hak untuk

dipilih, yang secara konstitusi bagi anggota TNI dan POLRI

dilarang atau dibatasi oleh adanya Pasal 28 J Ayat (2) UUD NRI.

<sup>222</sup> Komisioner Badan Pengawas Pemilu, Hasyim Asy'ari menyatakan bahwa : surat keputusan pemberhentian calon berasal TNI/POLRI harus diserahkan ke KPU pada H+60 setelah penetapan calon, *Op.Cit.*

2. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia

Dibentuknya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia merupakan respon dari perubahan kelembagaan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia menjadi Tentara Nasional Indonesia yang didorong oleh tuntutan reformasi dan demokrasi.<sup>223</sup> Selain itu, pembentukan Undang-Undang tentang TNI juga bertujuan untuk mewujudkan cita-cita membentuk Tentara Nasional Indonesia yang

dibangun dan dikembangkan secara profesional sesuai kepentingan politik negara, mengacu pada nilai dan prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan ketentuan hukum internasional yang sudah diratifikasi, dengan dukungan anggaran belanja negara yang dikelola secara transparan dan akuntabel.<sup>224</sup>

Oleh karena itu, untuk mewujudkan cita-cita tersebut, maka TNI mulai mereformasi internalnya. Salah satu reformasi yang dilakukan adalah dengan melepas peran TNI dalam politik praktis maupun pekerjaan sebagaimana diterapkan pada masa orde baru.

Pelepasan peran TNI dari praktik politik pada masa lalu pada dasarnya untuk menyesuaikan dengan konsep profesionalisme militer yang dikemukakan oleh Samuel Huntington. Samuel Huntington mengemukakan bahwa :<sup>225</sup>

<sup>223</sup> Konsideran Menimbang *Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia*  
<sup>224</sup> *Ibid*, huruf d

*“Professionalism is defined in terms of expertise, responsibility, and corporateness. The military, “stands ready to carry out the wishes of any civilian group which secures legitimate authority within the state”.*

Pendapat di atas menunjukkan bahwa profesionalisme TNI dapat tercipta apabila TNI fokus dalam keahlian dan tanggung jawabnya dalam pertahanan serta menjunjung tinggi supremasi sipil dalam suatu negara. Lebih lanjut, yang dimaksud menjunjung tinggi supremasi sipil adalah dalam hal pengambilan keputusan di suatu negara, harus diserahkan pada otoritas sipil yang kemudian diserahkan kepada militer sebagai pelaksana (politik negara). Hal tersebut dapat dilihat dari pendapat Samuel Huntington yang menyatakan bahwa :<sup>226</sup>

*civilian control is “that distribution of decision-making power in which civilians alone have the authority to decide on national politics and their implementation.*

Dari cita-cita dan konsep tentang TNI/militer di masa depan yang telah dijelaskan di atas. Kemudian muncul adanya larangan bagi TNI untuk terlibat di dalam politik praktis. Adapun Pasal-pasal di dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI yang melarang TNI terlibat politik praktis dapat di dalam tabel berikut :

<sup>225</sup> Mohaned Talib Al-Hamdi, *Military in and out of Politics : A Theoretical Approach to Military Disengagement*, *International Journal of Humanities and Social Science*, Department of Economics, Kansas State University, Volume.4.No.8(1), June 2014, <http://www.ijhssnet.com>, [http://www.ijhssnet.com/journals/Vol\\_4\\_No\\_8\\_1\\_June\\_2014/22.pdf](http://www.ijhssnet.com/journals/Vol_4_No_8_1_June_2014/22.pdf), diakses pada tanggal 2 September 2018 Pukul 14.15

<sup>226</sup> Aurel Croissant, et al., *“Beyond the Fallacy of Coup-ism: Conceptualizing Civilian Control of the Military in Emerging Democracies”*, *Democratization*, Vol. 17, No. 5 (October 2010), pp. 951 and 955 Dalam Andrew A. Szarejko, *The Soldier and The Turkish State : Toward a General Theory of Civil-Military Relations*, Perception, Summer 2014, Volume XIX, Number 2, Hlm 141, <http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/139-158-andrew-a-szarejko.pdf>, diakses tanggal 2 September 2018 Pukul 14.30 WIB

Tabel 3.

**Larangan Berpolitik Praktis Bagi TNI dalam Undang-Undang Nomor 34  
Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia**

No.	Pasal	Isi Pasal
1.	Pasal 2 huruf d	<p>Jati diri Tentara Nasional Indonesia adalah :</p> <p>Tentara Profesional, yaitu tentara yang terlatih dan terdidik, diperlengkapu secara baik, <b>tidak berpolitik praktis</b>, tidak berbisnis, dan dijamin kesejahteraannya, serta mengikuti kebijakan politik negara yang menganut prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan hukum internasional yang telah diratifikasi.</p>
2.	Pasal 39	<p>Prajurit dilarang ikut serta di dalam:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keanggotaan partai politik;</li> <li>2. <b>Kegiatan politik praktis;</b></li> <li>3. Kegiatan bisnis; dan</li> <li>4. Kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilu dan jabatan politik lainnya.”</li> </ol>

Sumber : *Data Primer, Diolah, 2018*

Dari kedua bunyi Pasal di atas, menunjukkan bahwa Tentara Nasional Indonesia pada dasarnya dilarang untuk berpolitik praktis.

Berkaitan dengan definisi politik praktis, hal tersebut selalu merujuk pada itikad, motif, kepentingan yang dinegosiasikan untuk memperebutkan kekuasaan atau posisi tertentu dalam suatu

hierarki masyarakat. Definisi tersebut dapat dilihat dari Scott dalam bukunya yang berjudul *Domination and the Arts of Resistance : Hidden Transcripts New Haven* yang mengemukakan bahwa :<sup>227</sup>

*'practical politics' to refer to the negotiation of politics of social position and identity in daily practices. In many ways, referring to individuals' attempts to maneuver the social terrain within a hierarchical system.*

Kemudian politik praktis sebagaimana dijelaskan di atas, di tuangkan dalam aktivitas partai politik tertentu. Aktivitas tersebut diwujudkan dalam status seseorang sebagai anggota dan/atau pengurus partai politik maupun menjadi calon yang diusung oleh partai politik tertentu. Pengertian tersebut dapat dilihat dalam isi penjelasan Pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang POLRI yang menyatakan bahwa :

*"Yang dimaksud dengan "bersikap netral" adalah bahwa anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia bebas dari pengaruh semua partai politik, golongan dan dilarang menjadi anggotadan/atau pengurus partai politik."*

Sehingga jika ditarik kesimpulan dari kedua pengertian di atas, maka aktivitas politik praktis yang dilarang kepada anggota TNI adalah segala itikad, kepentingan dari anggota TNI yang dilakukan melalui partai politik termasuk melalui proses pemilu

<sup>227</sup> Scott, J.C. (1990) *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts. New Haven*, CT: Yale University Press.Hlm. 183-201, Dalam Stephen Silliman, Agency, *Practical Politics and the Archaeology of Culture Contact, Journal Of Social Archaeology*, Department of Antropology, University Massachusetts, Boston, Hlm. 194, <http://www.faculty.umb.edu>, [http://www.faculty.umb.edu/stephen\\_silliman/Articles/Agency.-Practical-Politics.pdf](http://www.faculty.umb.edu/stephen_silliman/Articles/Agency.-Practical-Politics.pdf), diakses pada tanggal 3 September 2018 Pada Pukul 13.40 WIB

(hak memilih dan dipilih) untuk mendapatkan status maupun posisi tertentu dalam masyarakat.

Oleh karena itu, jika dikaitkan dengan bunyi Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang tentang Pilkada yang memberikan kesempatan bagi anggota TNI aktif untuk mengaktualisasikan itikad/kepentingannya melalui partai politik yang bertujuan mendapatkan jabatan di daerah provinsi maupun kabupaten/kota.

Maka hal tersebut bertentangan dengan bunyi Pasal 39 angka 2 yang melarang anggota TNI untuk terlibat dalam kegiatan politik praktis. Pertentangan norma tersebut dapat dilihat dari bunyi Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang tentang Pilkada yang memberikan kesempatan pada anggota TNI aktif untuk maju ke dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota tanpa mengundurkan diri terlebih dahulu. Pengunduran diri dilakukan ketika calon peserta pilkada yang berasal dari anggota TNI, ditetapkan sebagai calon peserta pilkada oleh KPU. Sehingga, tenggang waktu tersebut memberikan kesempatan juga kepada anggota TNI aktif untuk berinteraksi dengan partai politik pengusungnya sebelum dilakukan pendaftaran calon peserta pemilihan kepala daerah.

3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang POLRI secara filosofis berkaitan dengan upaya mewujudkan masyarakat madani yang adil, makmur, dan beradab berdasarkan

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945.<sup>228</sup> Selain itu, adanya Undang-Undang tentang

POLRI juga dilandasi oleh adanya Ketetapan MPR Nomor

VI/MPR/2000 Tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia

dan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang kemudian

memisahkan antara fungsi pertahanan dan fungsi keamanan.<sup>229</sup>

Dengan adanya kedua alasan di atas, maka perlu suatu konsep

baru tentang Kepolisian yang diatur di dalam Undang-Undang

husus tentang POLRI. Konsep tersebut dapat disebut sebagai

‘polisi sipil’ yang memiliki konsekuensi pada netralitas secara

kelembagaan POLRI dalam kehidupan politik praktis suatu

negara.

Di dalam Undang-Undang POLRI, larangan politik praktis

yang ditujukan kepada institusi maupun anggota POLRI

disebutkan di dalam Pasal 28 yang berbunyi :

Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.

Bunyi Pasal diatas merupakan peraturan yang bersifat perintah

terhadap anggota POLRI agar bersikap netral dalam kehidupan

politik. Penjelasan mengenai sikap netral POLRI, kemudian

dijelaskan di dalam Penjelasan Pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang

Tentang POLRI yang berbunyi :

<sup>228</sup> Lihat Konsideran *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Tahun 2002*

<sup>229</sup> *Ibid.*

“Yang dimaksud dengan bersikap netral adalah bahwa anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia bebas dari pengaruh semua partai politik, golongan dan dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.”

Dari penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa seorang anggota POLRI dilarang untuk berinteraksi dengan partai politik manapun sepanjang yang bersangkutan masih menjadi anggota POLRI aktif. Hal tersebut mengandung konsekuensi bahwa bagi anggota POLRI yang memiliki niat untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah, maka harus berhenti terlebih dahulu sebagai anggota POLRI sebelum mulai menyatakan niatnya kepada partai politik. Pengunduran diri sebelum terjun dalam politik praktis tentu dilakukan dalam rangka mematuhi bunyi Pasal 28 Ayat (1) beserta penjelasannya dan menghindari penyalahgunaan jabatan/status anggota POLRI yang dapat menempatkan POLRI ke dalam ranah politik praktis.

Jika dikaitkan dengan Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang tentang Pilkada yang memberikan kesempatan<sup>230</sup> kepada anggota POLRI aktif untuk mencalonkan diri melalui partai politik atau gabungan partai politik dalam pilkada.<sup>231</sup> Maka, Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada dikategorikan bertentangan dengan Pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang tentang

<sup>230</sup> Fathiyah Wardah, *LSM Serukan Netralitas TNI dan Polri dalam Pilkada*, <http://www.imparsial.org>, <http://www.imparsial.org/publikasi/berita/lsm-serukan-netralitas-tni-dan-polri-dalam-pilkada/>, diakses tanggal 10 September 2018, Pukul 11.00 WIB

<sup>231</sup> Lihat Pasal 7 Ayat (2) huruf t, *Undang-Undang Nomor tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-undang*.

POLRI. Pertentangan norma yang terjadi dapat dilihat dari diberikannya kesempatan kepada anggota POLRI aktif untuk mendaftar sebagai calon gubernur, bupati dan walikota melalui partai politik atau gabungan partai politik ketika yang bersangkutan masih aktif sebagai anggota POLRI. Padahal di lain sisi, Pasal 28 Ayat (1) beserta penjelasannya dengan jelas melarang anggota tersebut untuk berpolitik praktis atau berinteraksi<sup>232</sup> dengan partai politik dan menggunakan hak politiknya dengan alasan apapun.

Keberadaan Pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang tentang POLRI juga diperkuat dengan bunyi Pasal berikutnya yaitu Pasal 28 ayat (2) yang berbunyi : Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Bunyi Pasal di tersebut menunjukkan bahwa kesatuan aturan yang ada pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang POLRI, telah secara tegas melarang anggotanya untuk terlibat dalam politik praktis dan sekaligus menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang POLRI sejalan dengan bunyi Pasal 28 J Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang melarang atau membatasi penggunaan hak politik bagi warga negara tertentu karena pembatasan oleh Undang-Undang.

<sup>232</sup> Penulis menggunakan istilah 'interaksi' karena merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia yang menyatakan bahwa : Interaksi merupakan hal saling melakukan aksi, berhubungan, mem-pengaruhi; antahubungan; hubungan sosial yang dinamis antara orang perse-orangan dan orang perseorangan, antara perseorangan dan kelompok, dan antara kelompok dan kelompok; <https://kbbi.web.id>, <https://kbbi.web.id/interaksi>, Diakses pada tanggal 10 September 2018 Pukul 11,20 WIB

Berdasarkan uraian tentang pertentangan norma di atas, dapat diketahui bahwa Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang tentang Pilkada bertentangan dengan Pasal 28 J Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebagai peraturan tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Selain itu, Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang tentang Pilkada juga bertentangan dengan Pasal 39 angka 2 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Kenyataan yuridis sebagaimana dijelaskan di atas, menunjukkan bahwa peraturan yang mengatur tentang pencalonan gubernur, bupati dan walikota belum memberikan kepastian hukum bagi anggota TNI/POLRI maupun masyarakat yang akan mencalonkan diri sebagai calon gubernur, bupati dan walikota. Hal tersebut terjadi karena menurut Gustav Radbruch, pemahaman tentang kepastian hukum dapat tercapai apabila hukum terwujud dalam banyaknya undang-undang dan antar undang-undang tersebut tidak saling bertentangan.<sup>233</sup> Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk mengharmoniskan pengaturan tentang pencalonan gubernur, bupati dan walikota bagi TNI dan POLRI agar tujuan hukum berupa kepastian hukum dapat terpenuhi.

Selain itu, kepastian hukum dalam pencalonan gubernur, bupati dan walikota bagi anggota TNI dan POLRI harus dapat diwujudkan agar terhindar dari kemungkinan penyalahgunaan wewenang maupun kekuasaan. Dugaan penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan dapat

<sup>233</sup> E. Utrecht, *Loc. Cit.*

dilihat dari data mengenai pelanggaran pelibatan pejabat dalam kampanye Pilkada Tahun 2018, sebagai berikut:

**Tabel 4.**

**Pelanggaran Pejabat Pemerintah dalam Kampanye Pilkada Tahun 2018**

Berdasarkan Provinsi (data per 15 Februari sampai 8 Maret 2018)

No.	Nama Provinsi	Jumlah Pelanggaran
1.	Jawa Barat	163
2.	Nusa Tenggara Barat	85
3.	Jawa Timur	57
4.	Sulawesi Tenggara	30
5.	Jawa Tengah	22
6.	Maluku Utara	18
7.	Sulawesi Selatan	16
8.	Sulawesi Utara	15
9.	Banten	11
10.	Kalimantan Barat	3
11.	Sulawesi Tengah	2
12.	Maluku	1
13.	Sumatera Barat	1
14.	Sumatera Utara	1

Sumber : *Data Sekunder, Diolah, 2018*

Dari data di atas, sekaligus menunjukkan adanya relevansi dengan pendapat dari Van Apeldoorn yang menyatakan bahwa kepastian hukum diperlukan sebagai perlindungan hukum bagi masyarakat agar

terhindar dari perlakuan sewenang-wenang penegak hukum atau negara.<sup>234</sup> Adanya dugaan penyalahgunaan wewenang tentu saja dapat merugikan masyarakat maupun pelaksanaan pilkada itu sendiri. Dengan dasar tersebut, justifikasi terhadap kebutuhan harmonisasi peraturan melalui perubahan bunyi Pasal 7 ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada menjadi suatu keharusan, karena Pasal tersebut yang telah memberikan celah bagi anggota TNI dan POLRI untuk terlibat dalam kegiatan politik praktis.

### **3.3 Format Ideal Pengaturan Pencalonan Gubernur, Bupati dan Walikota bagi Anggota TNI dan POLRI Aktif**

#### **3.3.1 Sinergitas Meneguhkan Peran TNI dan POLRI dalam Pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota**

Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 telah meletakkan dasar-dasar filosofis maupun yuridis dalam pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Hal tersebut tampak dalam bunyi Pasal 18 Ayat (4) yang menyebutkan bahwa : Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Frase demokratis dalam bunyi Pasal tersebut telah menjadi landasan bagi embentuk Undang-Undang untuk menerapkan pemilihan gubernur, bupati dan walikota secara langsung. Sehingga, dapat ditarik kesimpulan bahwa salah satu unsur utama dalam mewujudkan pilkada yang demokratis adalah pelaksanaan pemilihan secara langsung kepada rakyat. Namun

<sup>234</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*

menurut Maohud MD, terdapat beberapa indikator dalam mewujudkan pilkada serentak yang demokratis. Indikator tersebut adalah sebagai berikut :<sup>235</sup>

- 1) Regulasi yang tepat dan jelas;
- 2) Partai Politik yang kompeten;
- 3) Pemilih yang cerdas;
- 4) Penyelenggara Pemilu Independen; dan
- 5) Birokrasi yang netral.

Menurut hemat penulis, berkaitan dengan upaya meneguhkan peran TNI dan POLRI dalam Pilkada, maka unsur utama yang harus dipenuhi adalah instrumen regulasi yang tepat dan jelas. 'Tepat' berarti harus harmonis dengan peraturan yang mengatur tentang larangan TNI dan POLRI berpolitik praktis yaitu Pasal 39 angka 2 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI dan Pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang POLRI serta pembatasan hak sebagaimana di atur dalam Pasal 28 J Ayat (2) UUD NRI 1945. Kemudian 'jelas', yang berarti peraturan tersebut tidak boleh menimbulkan anasir-anasir yang ambigu. Sehingga, ke depan pelaksanaan pencalonan peserta pilkada yang berasal dari anggota TNI dan POLRI harus dapat dipastikan telah berstatus purnawirawan.

Di sisi lain, sebagai satu-satunya warga negara yang dibatasi hak politiknya berdasarkan UUD NRI 1945 sampai dengan Undang-Undang, TNI dan POLRI perlu dijaga netralitasnya dalam pelaksanaan pilkada. Hal tersebut bertujuan untuk menjaga supremasi sipil dalam menentukan arah politiknya sebagaimana ide *the military mind* oleh Samuel P. Huntington yang menyatakan bahwa militer

<sup>235</sup> Moh. Maohud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media: Jogjakarta, 1999, hlm. 9

professional tentu akan menjunjung tinggi supremasi sipil.<sup>236</sup> Dalam kehidupan politik di Indonesia yang didominasi oleh kelompok sipil, tentu sangat erat kaitannya dengan partai politik dengan berbagai macam latar belakang. Masing-masing partai politik diberi amanat oleh Undang-Undang untuk melakukan fungsi-fungsi tertentu dalam kehidupan politik di Indonesia. Adapun fungsi tersebut terdapat di dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik, menjelaskan bahwa fungsi partai politik adalah sebagai berikut :

- 1) Sarana pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- 2) Sarana menciptakan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat.
- 3) Sarana penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan Negara.
- 4) Sarana partisipasi politik bagi warga negara Indonesia.
- 5) Sarana rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kadilan dan kesetaraan gender.

Fungsi partai politik sebagaimana disebutkan di atas, harus dapat dijalankan secara arif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Partai politik harus dapat menjadi contoh bagi masyarakat dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan sebagai wujud dari pendidikan politik bagi masyarakat luas. Adapun peraturan perundang-undangan yang harus diperhatikan dan dilaksanakan oleh partai politik adalah Pasal 39 angka 2 Undang-

<sup>236</sup> *Loc. Cit*, Hlm. 99

Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI dan Pasal 28 Ayat (1)

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang POLRI yang mengatur tentang pelarangan anggota TNI dan POLRI dalam politik praktis. Dalam pelaksanaan rekrutmen politik, seyogyanya partai politik tidak lagi memberikan tawaran kepada anggota TNI dan POLRI yang masih aktif berdinias. Sehingga dikhawatirkan akan menarik TNI dan POLRI dalam politik praktis pilkada dan berpotensi menimbulkan konflik di daerah.<sup>237</sup>

Selain partai politik, dalam rangka meneguhkan peran TNI dan POLRI dalam pilkada untuk mewujudkan pilkada yang demokratis, maka perlu memperhatikan batasan-batasan peran TNI/POLRI dalam kontestasi pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Batasan tersebut di atur dalam Pasal 341 angka 8 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang berbunyi :<sup>238</sup>

*“Dalam pendistribusian dan pengamanan perlengkapan pemungutan suara, KPU dapat bekerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.”*

Dari bunyi Pasal diatas, dapat diketahui bahwa peran TNI dan POLRI dalam Pilkada hanya sebatas tugas pada saat pendistribusian dan pengamanan perlengkapan pemungutan suara. Selain itu, dengan memperhatikan bunyi Pasal di atas dengan keberadaan Pasal 7 Ayat

<sup>237</sup> Anggota Bawaslu Fritz Edward Siregar menyatakan bahwa : Kami lihat bahwa ada potensi konflik yang akan muncul seandainya seorang anggota TNI Polri itu maju sebagai kepala daerah, karena mereka masih punya pengaruh di daerah dia berada, Ahsan Ridho, Tirto.id, **Bawaslu: Pencalonan Perwira TNI/POLRI di Pilkada Bisa Picu Konflik**, <https://tirto.id/bawaslu-pencalonan-perwira-tni-polri-di-pilkadanbspbisa-picu-konflik-cCnc>, diakses tanggal 19 November 2018 Pukul 00.30 WIB.

<sup>238</sup> Pasal 341 angka 8 **Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum**

(2) huruf t Undang-Undang Tentang Pilkada, maka perlu peraturan khusus dari KPU yang berkaitan dengan pencalonan peserta Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang secara khusus membahas tentang calon dari TNI dan POLRI agar menyelesaikan proses administrasi pengunduran diri dalam institusinya sebelum melakukan pendaftaran sebagai pasangan calon ke KPU. Hal tersebut diperlukan untuk memastikan agar para calon yang berasal dari TNI dan POLRI benar-benar telah bertatus sebagai purnawirawan dan ikut serta menjamin netralitas TNI/POLRI dalam pilkada.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) tentu memiliki peran yang sangat penting dalam meneguhkan peran TNI dan POLRI dalam Pilkada karena memiliki kewenangan dalam membuat peraturan yang terkait dengan pencalonan Gubernur, Bupati dan Walikota. Hal tersebut ditunjukkan dalam Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi :

*“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”*

Berdasarkan Pasal di atas, disebutkan bahwa “komisi” atau Komisi Pemilihan Umum (KPU) memiliki kewenangan untuk membuat

peraturan yang mengatur secara teknis tahapan pilkada. Sehingga aturan teknis dalam tahapan pilkada yang menyangkut calon dari TNI dan POLRI harus diatur secara spesifik dan relevan dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Komisioner KPU Wayu Setiawan yang mengatakan bahwa : KPU bekerja tidak hanya berpedoman pada UU terkait dengan pemilu, tapi juga UU lain yang relevan.<sup>239</sup>

Selain KPU sebagai pembuat peraturan teknis pencalonan pilkada bagi TNI dan POLRI, Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pilkada<sup>240</sup>, harus menjamin agar pilkada benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan peraturan perundang-undangan.<sup>241</sup> Oleh karena itu, konsistensi dalam menyelenggarakan pilkada berdasarkan peraturan perundang-undangan harus dilakukan secara sinergis antar penyelenggara pemilu. Dalam hal ini, apabila KPU telah menerbitkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) yang mengatur pencalonan pilkada yang berasal dari TNI dan POLRI, maka hal tersebut harus ditindak lanjuti dengan pengawasan yang tegas dan konsekuen oleh Bawaslu dalam pelaksanaan PKPU tersebut.

<sup>239</sup> Anonim, Kemenkumham : Wewenang KPU di Aturan Teknis, Bukan Norma Hukum, <https://www.hukumonline.com>, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b2e6256bef82/kemenkumham--wewenang-kpu-di-aturan-teknis--bukan-norma-hukum>, diakses tanggal 19 November 2018 Pukul 22.13 WIB.

<sup>240</sup> Pasal 1 angka 3 dan angka 4 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2018 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi Wewenang, Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jendral Badan Pengawas Pemilihan umum, Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi dan Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.

<sup>241</sup> Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Terlebih pada saat ini, Bawaslu memiliki peran yang lebih besar yaitu berwenang dalam menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif pemilu.<sup>242</sup> Sehingga apabila terjadi pelanggaran pemilu pada tahap pencalonan peserta pilkada yang berkaitan dengan prosedur administratif<sup>243</sup>, maka bawaslu dapat dengan kewenangannya menyelesaikan pelanggaran pemilu berupa :

244

- a. perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. teguran tertulis;
- c. tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam Penyelenggaraan Pemilu; dan
- d. sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Dengan adanya sinergitas dari regulasi, peserta maupun penyelenggara pilkada dalam meneguhkan peran TNI dan POLRI dalam pelaksanaan pilkada, maka diharapkan akan terwujud TNI dan POLRI yang netral. Sehingga indikator-indikator pemilihan gubernur, bupati dan walikota yang demokratis, dapat terlaksana sesuai paraturan perundang-undangan yang berlaku.

<sup>242</sup> Pasal 461 Ayat (1)-Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

<sup>243</sup> Pasal 460 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu, [Kompas.com](https://nasional.kompas.com/read/2017/11/08/14273471/menyoal-bawaslu-penampilan-baru-wewenang-baru-persoalan-baru), "Menyoal Bawaslu, Penampilan Baru, Wewenang Baru, Persoalan Baru", <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/08/14273471/menyoal-bawaslu-penampilan-baru-wewenang-baru-persoalan-baru>, diakses pada tanggal 20 November 2018 Pukul 05.16 WIB

<sup>244</sup> Pasal 461 Ayat (6), Ibid.

### 3.3.2 Harmonisasi Pengaturan Pencalonan anggota TNI dan POLRI melalui Perubahan Bunyi Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada

Sebagaimana telah di jelaskan dalam uraian sebelumnya, pertentangan norma yang terjadi antara Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada dengan Pasal 39 angka 2 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI dan Pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang tentang POLRI telah berimplikasi memberikan celah hukum bagi TNI dan POLRI untuk dapat berpolitik praktis. Pertentangan norma tersebut tentu saja menyebabkan tidak tercapainya kepastian hukum di dalam suatu negara hukum. Menurut hemat penulis, jika dilihat dari konstruksi peraturan perundang-undangan (hukum positif) yang mengatur tentang pelarangan TNI dan POLRI terlibat dalam politik praktis, maka dapat diketahui bahwa mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sampai dengan Undang-Undang TNI dan POLRI, telah tercipta suatu konstruksi hukum yang harmonis. Sehingga, hal tersebut menciptakan kepastian hukum dalam hal posisi TNI dan POLRI di arena politik praktis.

Kehadiran Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota telah menimbulkan ketidakharmonisan dalam konstruksi hukum tentang larangan berpolitik praktis bagi TNI dan POLRI. Oleh karena itu, sejalan dengan pendapat M. Gandhi yang menyatakan bahwa:

*“Harmonisasi hukum meliputi penyesuaian peraturan perundang-undangan, sistem hukum, dan asas-asas di dalam hukum dengan tujuan untuk meningkatkan kepastian hukum, keadilan, kejelasan, dan kesatuan hukum tanpa mengurangi sifat pluralisme hukum.”<sup>245</sup>*

Maka, upaya untuk menyesuaikan Pasal 7 ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada dengan peraturan yang mengatur tentang larangan berpolitik praktis bagi TNI dan POLRI perlu dilakukan.

Upaya untuk mengharmoniskan bunyi Pasal 7 ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada yang mengatur tentang waktu pengunduran diri bagi anggota TNI dan POLRI dalam kontestasi pilkada dengan UUD NRI Tahun 1945<sup>246</sup> dan peraturan yang mengatur tentang TNI dan POLRI sebenarnya sudah dibahas di dalam pembahasan rumusan bunyi Pasal 7 ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada. Hal tersebut dapat dilihat dalam pernyataan yang disampaikan oleh Lukman Edy dari Fraksi PKB (Partai Kebangkitan Bangsa) yang menyatakan bahwa:<sup>247</sup>

*“TNI harus mundur, karena itu tercantum dalam Undang-undang TNI. Polri harus mundur, karena itu tercantum dalam Undang-undang Polri. Jadi tidak perlu kita bicara soal, siapa pun harus mundur itu di dalam Undang-undang Pilkada ini. Mereka nanti, keharusan mundur itu, diatur berdasarkan undang-undang mereka sendiri. Jadi saya kira, apa namanya, tidak perlu dimunculkan pasalnya.”*

<sup>245</sup> *Op.Cit.*, Hlm. 80

<sup>246</sup> Asas sistem hukum nasional yang dijiwai Pancasila dan bersumber pada UUD 1945. Dengan demikian asas tersebut satu sama lain berfungsi sebagai pendukung hukum, menciptakan harmonisasi, keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan mencegah kemungkinan terjadinya tumpang tindih, serta menciptakan kepastian hukum di dalam keseluruhan sistem hukum nasional. Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Bandung:Alumni, 1994, Hlm 2. Dalam Kusnu Goesniadhie Slamet, *Harmonisasi dalam Perspektif Perundang-undangan*, Jurnal Hukum, No. 27 Vol.11 September 2004: 82-96, Hlm. 86, [file:///C:/Users/Laptop/Downloads/4905-8026-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Laptop/Downloads/4905-8026-1-PB%20(1).pdf), diakses pada tanggal 21 Oktober 2018 Pukul 06.22 WIB.

<sup>247</sup> *Risalah Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR RI dengan KPU, BAWASLU, dan DKPP, Op.Cit.*, Hlm. 102

Pernyataan di atas, juga di dukung oleh Arteria Dahlan sebagai Anggota DPR-RI Fraksi PDIP yang menyatakan bahwa :<sup>248</sup>

Sebelum itu kita akan sampaikan secara tegas, terang dan jelas, bahwa untuk TNI/Polri memang demi hukum harus mundur. Ini tidak bisa dinegosiasikan lagi, dan ada undang-undangnya yang mengatur untuk itu.

Pernyataan di atas telah menunjukkan bahwa para pembentuk

Undang-Undang Pilkada telah memiliki pengetahuan dan sadar akan posisi TNI dan POLRI dalam kontestasi Pilkada. Namun, pengetahuan dan kesadaran tersebut tidak cukup untuk memberikan suatu bunyi

Pasal 7 huruf t Undang-Undang Pilkada yang sesuai dengan peraturan di atasnya maupun peraturan yang mengatur masing-masing institusi TNI dan POLRI. Hal tersebut terjadi karena banyak pembuat Undang-Undang yang tetap ingin melibatkan TNI dan POLRI dalam pusaran politik praktis.<sup>249</sup>

Menurut hemat penulis, dalam rangka mengharmoniskan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembatasan TNI/POLRI dalam politik praktis. Langkah pertama adalah perlu menerapkan asas penyelesaian konflik perundang-undangan (asas preferensi). Dalam hal ini, berkaitan dengan Bunyi Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada yang bertentangan dengan Pasal 28 J Ayat (2) UUD NRI 1945, maka perlu diterapkan asas *Lex Superiori Derogate Legi Inferiori*, yaitu apabila terjadi konflik hukum antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya, maka

<sup>248</sup> *Ibid*, Hlm. 77

<sup>249</sup> Lihat Risalah Rapat dengar Pendapat Komisi II DPR RI dengan KPU, BAWASLU dan DKPP

peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya dikesampingkan/tidak diberlakukan.<sup>250</sup>

Sehingga berdasarkan asas tersebut, bunyi Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada harus dikesampingkan demi hukum. Adapun upaya agar tidak dikesampingkan sebagaimana penerapan asas *lex Superiori Derogate Legi Inferiori* diatas, maka bunyi Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada perlu dirubah dengan cara menyesuaikan terhadap Undang-Undang yang mengatur pembatasan hak politik bagi TNI dan POLRI.<sup>251</sup>

Pembatasan hak politik oleh Undang-Undang yang mengatur masing-masing institusi TNI dan POLRI tersebut tentu dalam rangka mengamalkan prinsip negara hukum<sup>252</sup> sebagaimana tertuang di dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945. Di dalam prinsip negara hukum, unsur kepastian hukum menjadi hal yang sangat penting dalam rangka mewujudkan kehidupan masyarakat yang bersifat *predictable*.<sup>253</sup> Oleh karena itu, jika dilihat dari sisi kepastian hukum, perubahan bunyi

<sup>250</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cetakan Ketiga, Liberty : Yogyakarta, 2002, Hlm. 85-87.

<sup>251</sup> Lihat Pasal 39 angka 2 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

<sup>252</sup> Dr. Kuswanto menyatakan bahwa : Pembatasan melalui Undang-undang menjadi sebuah keniscayaan karena dalam prinsip negara hukum telah sebangun juga dengan prinsip legalitas, Dr. Kuswanto, *Loc. Cit.*

<sup>253</sup> Menurut Arief Sidharta, Scheltema merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut: 1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia, 2. Berlakunya asas kepastian hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat „*predictable*“, 3. Berlakunya Persamaan (Similia Similibus atau Equality before the Law) Dalam Negara Hukum, 4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan pemerintahan, 5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat. Anonim, *Negara Hukum dan Kepastian Hukum*, <https://www.suduthukum.com/2017/12/negara-hukum-dan-kepastian-hukum.html>, diakses pada tanggal 20 Oktober 2018 Pukul 23.15 WIB.

Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang tentang Pilkada menjadi sesuatu yang sangat penting karena kepastian hukum menuntut agar banyaknya undang-undang yang ada tidak boleh saling bertentangan satu sama lain,<sup>254</sup> sehingga menghasilkan suatu hak dan kewajiban yang pasti bagi pemerintah maupun masyarakat.

Selain merubah Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada berdasarkan asas *Lex Superiori*, kebutuhan untuk merubah Pasal tersebut juga dalam rangka upaya untuk mengharmoniskan system hukum yang mengatur tentang posisi TNI dan POLRI dalam politik praktis. Dalam hal ini, jika mengacu pada pengertian harmonisasi hukum yang diberikan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman. Maka harmonisasi hukum diartikan sebagai :

suatu kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisan hukum tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis. Pengkajian peraturan perundang-undangan dalam berbagai aspek apakah telah mencerminkan keselarasan dan kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lain, hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional baik bilateral maupun multilateral yang telah diratifikasi Indonesia.<sup>255</sup>

Dari pengertian di atas, maka dapat diketahui bahwa : secara Filosofis, keinginan perumus bunyi Pasal 7 Ayat (2) huruf t adalah untuk menjamin kesamaan hak antar warga negara. Namun, disisi lain

<sup>254</sup> Gustav Radbruch memberikan dua pemahaman tentang kepastian hukum, yakni kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum. Kepastian oleh karena hukum merupakan dari hukum itu sendiri karena hukum yang berhasil mempertahankan kepastian dalam hubungan-hubungan masyarakat merupakan hukum yang berguna. Sedangkan kepastian dalam atau dari hukum dapat tercapai apabila hukum terwujud dalam banyaknya undang-undang dan antar undang-undang tersebut tidak ada yang bertentangan. E. Utrecht, *Loc. Cit.*

<sup>255</sup> Moh. Hasan Wargakusumah, *Op.Cit.*, hlm.37.

juga harus memperhatikan berbagai landasan filosofis dari konsep militer (TNI maupun POLRI) yang memiliki struktur komando atau *esprit de corps*. Jika mengacu pada pandangan Samuel P. Huntington yang menyatakan bahwa militer professional<sup>256</sup> adalah militer yang menjunjung supremasi sipil dan dilarang mengintervensi politik, maka bunyi Pasal 7 ayat (20) huruf t Undang-Undang Pilkada seharusnya tidak memberikan celah dan tidak menyamakan kedudukan TNI/POLRI dan ASN dalam Pilkada. Selain itu, pernyataan Yanuar Prihatin selaku anggota DPR RI Fraksi PKB (Partai Kebangkitan Bangsa) yang menyatakan bahwa : secara filosofis TNI dan POLRI sudah dibagi tugasnya dalam pemerintahan yaitu hanya dalam hal pertahanan dan keamanan<sup>257</sup>, maka secara otomatis TNI dan POLRI dilarang terlibat dalam politik praktis di Indonesia sebagaimana cita-cita tentara professional pada umumnya.

Kemudian secara sosiologis, keinginan perumus bunyi Pasal 7 Ayat (2) huruf t yang melihat adanya pelanggaran netralitas oleh TNI/POLRI dalam Pilkada sebelumnya dan menghindari konflik kepentingan antar instansi pemerintah (TNI, POLRI, dan ASN) bagi anggotanya yang ingin menggunakan hak pilihnya. Maka,

<sup>256</sup> **Konsideran Menimbang *Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia*** yang menyatakan bahwa : bahwa Tentara Nasional Indonesia dibangun dan dikembangkan secara profesional sesuai kepentingan politik negara, mengacu pada nilai dan prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan ketentuan hukum internasional yang sudah diratifikasi, dengan dukungan anggaran belanja negara yang dikelola secara transparan dan akuntabel

<sup>257</sup> Yanuar Prihatin, menyatakan bahwa : “Yang pertama adalah alasan filosofis, alasan filosofis itu kira-kira begini. Bahwa negara ini, Pemerintahan ini dikelola berdasarkan fungsi-fungsi yang sudah sangat spesifik. Ada fungsi sipil, fungsi militer. Kalau sudah pengelolaan pembagian fungsi ini berarti tiap-tiap organ negara ini sudah punya kedudukannya masing-masing. Sehingga kalau TNI ya sudah, itu mengurus soal pertahanan dan keamanan. Karena memang dilekatkannya dari awal sudah disitu. Sehingga ketika dia mau hijrah ke tempat lain maka posisi yang lama adalah posisi yang harus ditinggalkan, kira-kira begitu. *Op.Cit.*”

seharusnya disesuaikan dengan kehendak masyarakat yang menginginkan reformasi dalam kehidupan bernegara. Reformasi menuju perbaikan yang dikehendaki yaitu dilaksakannya pilkada yang demokratis dan terbebas dari bayang-bayang ketakutan masa lalu (orde baru) dalam proses pemilu. Hal tersebut juga disampaikan oleh Yanuar Prihatin selaku anggota DPR RI Fraksi PKB yang menyebutkan bahwa :<sup>258</sup>

*“alasan sosiologis, ini masih ada trauma, saya kira terkait dengan posisi TNI/Polri dan ASN di dalam wilayah kompetisi politik. Traumanya apa? Trauma yang pertama adalah kita seakan-akan mengembalikan lagi suasana mobilisasi, kemudian suasana intimidasi, suasana tekanan, suasana manipulasi dan seterusnya, sebagaimana itu terjadi pada periode-periode lalu. Jadi secara sosiologis, trauma ini masih ada, dan saya kira ini termasuk alasan yang bisa kita majukan bahwa TNI/Polri dan ASN mundur dari jabatannya.”*

Sehingga, pembentuk Undang-Undang dituntut harus memahami dan peka terhadap aspirasi masyarakat tersebut dengan menutup semua celah bagi bagi kemungkinan terlibatnya TNI/POLRI dalam politik praktis (pilkada).

Selain itu, jika dilihat dari pertimbangan utama secara yuridis terbentuknya bunyi Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada dalam pembahasan *ratio legis* sebelumnya, maka dapat diketahui bahwa yang menjadi pertimbangan yuridis pembentuk Undang-Undang adalah adanya Putusan MK Nomor 41/PUU-XII/2014. Putusan MK tersebut, melegitimasi alasan filosofis pembentuk Undang-Undang dalam menyamakan hak dipilih bagi semua warga

<sup>258</sup> Yanuar Prihatin selaku anggota DPR RI Fraksi PKB, *Op.Cit.*

negara. Namun, dalam rangka harmonisasi hukum sebagaimana pengertian dari Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, para pembentuk Undang-Undang seharusnya lebih arif dalam merumuskan bunyi Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada dengan memperhatikan konstruksi sistem hukum nasional yang menghendaki pelarangan TNI/POLRI dalam politik praktis. Mengingat, celah hukum yang diberikan oleh Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang pilkada tersebut juga berpotensi merusak reformasi internal TNI dan POLRI.

### **3.3.3 Formulasi Pengaturan Pencalonan Peserta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang Berasal dari TNI dan POLRI**

Pencalonan gubernur, bupati dan walikota, agar tercipta suatu pilkada yang *fair* dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang TNI dan POLRI, maka memerlukan formulasi pengaturan yang harmonis dalam bingkai konstruksi sistem hukum nasional. Oleh karena itu, peneliti berpendapat dengan memperhatikan berbagai ulasan diatas, bunyi Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Peengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-undang, perlu dilakukan perubahan sebagai berikut :

Tabel 5.

**Perubahan Bunyi Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Nomor 10 Tahun  
2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota**

No.	Pasal 7 Ayat (2) huruf t	Formulasi perubahan yang diusulkan peneliti
1.	Calon Gubernur beserta calon Wakil Gubernur, Calon Bupati beserta Calon Wakil Bupati, dan Calon Walikota beserta Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu: menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta dalam Pemilu.	Calon Gubernur beserta calon Wakil Gubernur, Calon Bupati beserta Calon Wakil Bupati, dan Calon Walikota beserta Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu: 1. Menunjukkan bukti Surat Keputusan (SK) penetapan pemberhentian bagi anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sejak pendaftaran Pasangan Calon peserta dalam pemilu; 2. Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai Pegawai Negeri Sipil dan Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta dalam Pemilu.

Perbedaan rumusan Pasal yang terdapat dalam Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dengan rumusan yang diusulkan oleh peneliti adalah terdiri dari :

- 1) Jenis dokumen yang diserahkan kepada KPU merupakan jenis dokumen yang menyatakan bahwa yang bersangkutan tidak lagi menjadi anggota TNI maupun anggota POLRI aktif;
- 2) Tenggang waktu penyerahan bukti Surat Keputusan (SK) penetapan pemberhentian bagi anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diserahkan lebih awal, yaitu sejak pendaftaran pasangan calon peserta dalam pemilu.

Peneliti hanya fokus terhadap pengunduran TNI dan POLRI dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dikarenakan peneliti sependapat dengan pandangan anggota beberapa anggota DPR yang menyatakan bahwa anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki tugas tambahan yaitu sebagai pengaman pilkada dalam pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Hal tersebut salah satunya disampaikan oleh Ahmad Riza Patria selaku anggota DPR RI Fraksi Partai Gerindra yang menyebutkan bahwa :<sup>259</sup>

*“TNI/POLRI itu beda dengan ASN (Aparatur Sipil Negara). TNI/POLRI itu dalam kaitan Pilkada, di tidak hanya sebagai penegak hukum, namun juga pengaman pilkada.”*<sup>259</sup>

<sup>259</sup> *Risalah Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR RI dengan KPU, BAWASLU, dan DKPP, Op.Cit*

Pernyataan tersebut juga diperkuat dengan bunyi Pasal 341 angka 8 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang berbunyi :<sup>260</sup>

*“Dalam pendistribusian dan pengamanan perlengkapan pemungutan suara, KPU dapat bekerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.”*

Sehingga, dengan tugas tambahan tersebut, diperlukan sikap netralitas TNI dan POLRI harus dijaga dan didukung dengan aturan yang sejalan dengan Undang-Undang yang mengatur kedua institusi tersebut.

Selain itu, alasan peneliti menetapkan usulan rumusan Pasal di atas adalah didasari oleh adanya aturan yang mengatur tentang pelarangan anggota TNI dan POLRI aktif dalam politik praktis. Aturan tersebut telah diakomodir mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sampai dengan Undang-Undang yang mengatur tentang kedua institusi tersebut. Sehingga rumusan yang diusulkan oleh peneliti adalah dalam rangka agar Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang tentang Pilkada tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang yang mengatur tentang TNI dan POLRI.

Apabila ketentuan Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada telah sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang yang mengatur tentang TNI dan POLRI (*Legal Substance*), maka secara otomatis unsur kelembagaan (*Legal structure*) yang

<sup>260</sup> Pasal 341 angka 8 *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum*

meliputi reformasi internal kelembagaan TNI/POLRI dan pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota akan berjalan beriringan sebagaimana semestinya. Kemudian, konsekuensi lain terkait dengan budaya hukum (*Legal Culture*) yang mencakup sikap dan perilaku para anggota TNI dan POLRI serta warga masyarakat berkenaan dengan netralitas TNI/POLRI dalam pilkada, akan terwujud budaya saling mendukung demi terciptanya pilkada yang demokratis.

Sedangkan mengenai bukti Surat Keputusan (SK) penetapan pemberhentian bagi anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana yang diusulkan oleh peneliti di atas. Tentu bertujuan untuk menjamin agar setiap warga negara yang mencalonkan diri sebagai calon gubernur, bupati dan walikota sudah berstatus sebagai warga sipil. Hal tersebut diperlukan untuk menjamin supremasi sipil dalam berdemokrasi dan meminimalisir kemungkinan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh oknum anggota TNI maupun POLRI.

## BAB IV PENUTUP

### 4.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan di atas, peneliti menarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. *Ratio Legis* pembentukan Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-undang adalah penyamaan hak untuk dipilih bagi semua warga negara yaitu anggota TNI, POLRI dan ASN. Namun, alasan tersebut dapat menarik anggota TNI dan POLRI ke dalam pusaran politik praktis pilkada dan dapat mengancam demokrasi di suatu negara serta mendelegitimasi prinsip demokratis dalam pilkada.
2. Implikasi hukum yang terjadi akibat berlakunya Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-undang adalah adanya pertentangan norma dengan Pasal 28 J Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945, Pasal 39 Angka 2 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI, dan Pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang POLRI. Pertentangan norma tersebut sekaligus memberikan celah bagi TNI dan POLRI aktif untuk dapat mencalonkan diri sebagai calon pasangan gubernur, bupati dan walikota sebelum berstatus purnawirawan TNI atau POLRI.

3. Format ideal ideal pengaturan pencalonan Gubernur, Bupati dan Walikota bagi anggota TNI dan POLRI aktif adalah dengan membuat dan memastikan formulasi pengaturan harus dilengkapi syarat administratif yaitu : Menunjukkan bukti Surat Keputusan (SK) penetapan pemberhentian bagi anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sejak pendaftaran Pasangan Calon peserta dalam pemilu sehingga calon Gubernur, Bupati dan Walikota yang berasal dari TNI dan POLRI, dapat dipastikan telah berstatus sebagai purnawirawan.

## 4.2 Saran

Berdasarkan hasil dan pembahasan di atas, peneliti memberikan beberapa saran bagi pihak terkait yang bersangkutan langsung dengan permasalahan pencalonan pemilihan gubernur, bupati dan walikota bagi TNI dan POLRI, antara lain :

1. Sinergitas para pelaku utama dalam pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati dan walikota dibutuhkan dalam menunjang terciptanya pilkada yang demokratis. Oleh karena itu, peneliti mendorong dibentuknya Peraturan KPU yang mengatur secara khusus tentang pencalonan TNI dan POLRI beserta mekanisme pengawasan yang tegas dan konsisten oleh Bawaslu.
2. Para pembentuk undang-undang diharapkan segera melakukan harmonisasi terhadap Pasal 7 Ayat (2) huruf t Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-undang dengan konstruksi hukum nasional yang menghendaki pelarangan TNI dan POLRI dalam politik praktis;
3. Peneliti menyarankan formulasi pengaturan harus dilengkapi syarat administratif yaitu : Menunjukkan bukti Surat Keputusan (SK) penetapan pemberhentian bagi anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sejak pendaftaran Pasangan Calon peserta dalam pemilu.